

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

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА
В 2013 ГОДУ**

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(Выпуск 35)

**Издательство
Института Гайдара
Москва / 2014**

УДК 338(470+571)"2013"

ББК 65.9(2Рос)"2013"

Агентство СІР РГБ

Редакционная коллегия: *С. Синельников-Мурылев* (главный редактор)
А. Радыгин
Л. Фрейнкман
Н. Главацкая

**P76 Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы.
(Выпуск 35) – М.: Институт Гайдара, 2014. 540 с.**

ISBN 978-5-93255-392-3

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2013 г. В работе 6 крупных разделов, посвященных отдельным аспектам развития экономики России: социально-политический контекст; денежно-кредитная и бюджетная сферы; финансовые рынки; реальный сектор экономики; социальная сфера; институциональные проблемы. Работа выполнена на большом массиве статистической информации, на основе которой осуществлены оригинальные расчеты и многочисленные графические иллюстрации.

**Russian economy in 2013. Trends and outlooks.
(Issue 35)**

The review provides a detailed analysis of main trends in Russia's economy in 2013. The paper contains 6 big sections that highlight single aspects of Russia's economic development: the socio-political context; the monetary and credit spheres; financial sphere; the real sector; social sphere; institutional challenges. The paper employs a huge mass of statistical data that forms the basis of original computation and numerous charts.

УДК 338(470+571)"2013"
ББК 65.9(2Рос)"2013"

ISBN 978-5-93255-392-3

© Институт Гайдара, 2014

Авторский коллектив:

- раздел 1.1* – В. Мау;
раздел 2.1 – А. Божечкова, А. Киюцевская, П. Трунин;
раздел 2.2.1, 2.2.3, 2.2.5, 2.2.6 – А. Мамедов;
раздел 2.2.2 – С. Белев;
раздел 2.2.4 – М. Дешко;
раздел 2.3 – А. Алаев, И. Арлашкин, А. Дерюгин,
А. Мамедов, В. Назаров;
раздел 3.1–3.8 – А. Абрамов;
раздел 3.9 – М. Хромов;
раздел 3.10 – А. Шадрин;
раздел 4.1 – О. Изряднова;
раздел 4.2 – С. Цухло;
раздел 4.3.1 – О. Изряднова;
раздел 4.3.2 – Е. Илюхина;
раздел 4.4 – Ю. Бобылев;
раздел 4.5 – Н. Карлова, В. Узун, Н. Шагайда, Р. Янбых;
раздел 4.6 – Н. Воловик;
раздел 5.1 – С. Мисихина;
раздел 5.2 – Л. Карачурина;
раздел 5.3 – Т. Клячко;
раздел 5.4 – И. Дежина;
раздел 6.1 – Г. Мальгинов, А. Радыгин;
раздел 6.2 – Ю. Симачев, М. Кузык, Б. Кузнецов,
Е. Погребняк;
раздел 6.3 – Е. Апевалова;
раздел 6.4 – Н. Полежаева;
раздел 6.5.1, 6.5.4 – Г. Задонский;
раздел 6.5.2, 6.5.3, 6.5.5 – Г. Мальгинов, Г. Стерник
(РЭА им. Г. Плеханова,
Российская Гильдия риэлторов);
раздел 6.6.1–6.6.3 – В. Цымбал;
раздел 6.6.4 – В. Зацепин;
раздел 6.7.1 – И. Стародубровская;
раздел 6.7.2 – К. Казенин;
раздел 6.8 – И. Толмачева.

Содержание

Раздел 1. Социально-политический контекст	9
1.1. Экономика России в ожидании новой модели роста: перестройка или ускорение?	9
1.1.1. Глобальный экономический кризис	9
1.1.2. Особенности социально-экономического развития России в 2013 г.	12
1.1.3. Проблемы экономического роста	21
1.1.4. Социально-экономические риски кратко- и среднесрочного периода	24
1.1.5. Приоритеты экономической политики, нацеленной на консолидацию экономического роста	29
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы	33
2.1. Денежно-кредитная политика	33
2.1.1. Денежный рынок	33
2.1.2. Инфляционные процессы	40
2.1.3. Основные мероприятия в области денежно-кредитной и валютной политики	44
2.1.4. Платежный баланс и обменный курс рубля	49
2.2. Государственный бюджет	55
2.2.1. Основные тенденции в развитии бюджетной системы Российской Федерации в 2013 г.	56
2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ	58
2.2.3. Расходы бюджетной системы	64
2.2.4. Государственный долг Российской Федерации	66
2.2.5. Анализ основных параметров федерального бюджета РФ в 2009–2013 гг. и на период 2014–2016 гг.	69
2.2.6. Перспективы бюджетной политики на период 2014–2016 гг.	74
2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы	76
2.3.1. Анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	76
2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета	82
2.3.3. Анализ состояния государственного и муниципального долга	86
2.3.4. Заключение на Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов» в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы	89
Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты	95
3.1. Восстановление рынка акций после кризиса	95
3.1.1. Сравнение параметров двух российских кризисов	95
3.1.2. Долгосрочные и краткосрочные финансовые кризисы	97
3.1.3. Особенности восстановления рынков стран БРИКС	99
3.2. Конкурентоспособность российского фондового рынка	104
3.2.1. Ликвидность фондовых рынков	104
3.2.2. Капитализация рынка акций	109
3.2.3. Конкуренция с зарубежными фондовыми биржами	111
3.2.4. Объединение бирж РТС и ММВБ	113
3.3. Рынок акций российских компаний	120
3.3.1. Зависимость рынка акций от глобальной конъюнктуры цен	120

3.3.2. Зависимость рынка акций от иностранных портфельных инвесторов	123
3.3.3. Сегменты рынка акций на Московской бирже.....	128
3.3.4. Конкуренция между участниками внутреннего рынка акций	131
3.4. Рынок рублевых облигаций.....	134
3.4.1. Рынок государственных ценных бумаг	134
3.4.2. Рынок корпоративных облигаций	139
3.4.3. Конкуренция на рынке корпоративных и региональных облигаций	142
3.5. Вклад финансовой системы и посредников в экономический рост.....	147
3.5.1. Пути влияния финансовой системы на экономический рост.....	147
3.5.2. Корпоративные облигации и экономический рост	151
3.5.3. Влияние IPO акций на экономику	154
3.6. Инвесторы на российском фондовом рынке.....	155
3.6.1. Внутренние институциональные инвесторы.....	155
3.6.2. Индивидуальные внутренние инвесторы	156
3.6.3. Иностранные консервативные инвесторы.....	162
3.7. Риски на финансовом рынке.....	166
3.7.1. Цены акций и динамика цен на нефть	166
3.7.2. Отток иностранного капитала	167
3.7.3. Риски внешнего долга банков и нефинансового бизнеса.....	168
3.7.4. Риски спекулятивной стратегии carry trading.....	169
3.7.5. Операционные риски фондового и срочного рынков.....	170
3.8. Проблемы регулирования и надзора в сфере финансовых рынков	171
3.9. Российский банковский сектор	179
3.9.1. Основные тенденции	179
3.9.2. Банки и домашние хозяйства.....	181
3.9.3. Банки и корпоративный сектор	183
3.9.4. Банки и внешний мир	185
3.9.5. Банки и государство	186
3.10. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований.....	187
3.10.1. Динамика развития рынка.....	187
3.10.2. Структура накопленного долга.....	189
3.10.3. Структура заимствований	189
Раздел 4. Реальный сектор экономики	199
4.1. Макроструктура производства.....	199
4.1.1. Посткризисная динамика российской экономики в 2009–2013 гг.	199
4.1.2. Основные характеристики использования ВВП в 2009–2013 гг.	205
4.1.3. Изменение структуры формирования ВВП по источникам доходов.....	209
4.1.4. Основные тенденции и факторы изменения эффективности использования трудовых ресурсов.....	212
4.1.5. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности.....	216
4.2. Российские промышленные предприятия в 2013 г.....	219
4.2.1. Российская промышленность: от стагнации к ...?.....	220
4.2.2. Кадровые проблемы российской промышленности	228
4.2.3. Инвестиционные проблемы российской промышленности.....	236
4.2.4. Подготовка промышленных предприятий ко второй волне кризиса	241
4.2.5. Оценка спроса промышленности на правительственные антикризисные меры	243
4.3. Инвестиционная деятельность	246
4.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал.....	246

4.3.2. Иностраннные инвестиции	257
4.4. Нефтегазовый сектор в 2013 г.....	263
4.4.1. Динамика мировых цен на нефть и газ	263
4.4.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе	265
4.4.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа	268
4.4.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке.....	272
4.4.5. Налоговое регулирование нефтегазовой отрасли.....	273
4.5. Сельское хозяйство России: первый год во Всемирной торговой организации	279
4.5.1. Общее состояние сельского хозяйства	279
4.5.2. Положение на отдельных продовольственных рынках.....	284
4.5.3. Реализация Госпрограммы в 2013 г.	288
4.5.4. Рекомендации для политиков.....	294
4.6. Внешняя торговля	299
4.6.1. Состояние мировой экономики	299
4.6.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары экспорта и импорта	302
4.6.3. Основные показатели российской внешней торговли	306
4.6.4. Географическая структура российской внешней торговли	312
4.6.5. Регулирование российской внешней торговли	313
Раздел 5. Социальная сфера.....	325
5.1. Уровень жизни населения	325
5.1.1. Доходы населения	325
5.1.2. Социально-экономическая дифференциация.....	328
5.1.3. Прожиточный минимум и бедность	328
5.1.4. Уровень бедности детей, оценка влияния социальной политики на благополучие детей в Российской Федерации и в странах Европейского союза	330
5.2. Миграционная политика и миграционные процессы.....	333
5.2.1. Изменения в институтах проживания и временного жительства в РФ	334
5.2.2. Влияние миграции на численность и структуру населения страны.....	339
5.2.3. Внешняя трудовая миграция	341
5.2.4. Внутророссийская миграция	346
5.3. Основные тенденции развития системы образования	349
5.4. Состояние науки и инноваций	361
5.4.1. Затраты на исследования и разработки и результаты	362
5.4.2. Основные изменения в научной и инновационной политике государства.....	363
5.4.3. Институциональные изменения	364
5.4.4. Создание Российского научного фонда.....	371
5.4.5. Кадровые проблемы науки и пути их решения.....	373
5.4.6. Связи в инновационной системе: технологические платформы и кластеры	378
5.4.7. Стимулирование инновационной деятельности.....	379
5.4.8. Изменения в сфере регулирования прав на результаты интеллектуальной деятельности	382
Раздел 6. Институциональные проблемы	385
6.1. Состояние государственного сектора и приватизация	385
6.1.1. Масштабы государственного сектора в российской экономике	385
6.1.2. Приватизационная политика	389

6.1.3. Присутствие государства в экономике и структурная политика.....	404
6.1.4. Вопросы управления государственным сектором	408
6.1.5. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000–2013 гг.	410
6.2. Промышленная политика в России в 2000–2013 гг.: институциональные особенности и основные уроки.....	417
6.2.1. Промышленная политика: понятия и признаки, эволюция моделей и изменение отношения правительств.....	418
6.2.2. Российская промышленная политика 2000-х: условия и особенности, факторы изменений, группы интересов.....	422
6.2.3. Анализ примеров формирования и реализации промышленной политики по развитию автомобилестроения и наноиндустрии.....	436
6.2.4. Некоторые общие уроки реализации промышленной политики в России	451
6.3. Банкротства в 2012–2013 гг.: рост банкротств финансовых организаций, индивидуальных предпринимателей и новое регулирование	454
6.3.1. Динамика банкротств в 2012–2013 гг.	454
6.3.2. Законодательство о банкротстве 2012–2013 гг.: специальные нормы для специальных обществ.....	458
6.4. Финансовые рынки: государственное регулирование vs саморегулирование.....	462
6.5. Рынок недвижимости Российской Федерации	467
6.5.1. Рынок земельных участков	467
6.5.2. Динамика ввода жилья	475
6.5.3. Цены на рынке жилья	481
6.5.4. Жилищное кредитование	485
6.5.5. Перспективы развития рынка жилья.....	492
6.6. Военная экономика и военная реформа в России.....	495
6.6.1. Наиболее актуальные проблемы военного строительства и их решение	497
6.6.2. Военно-кадровая политика и обеспечение военнослужащих	498
6.6.3. Военно-техническая политика и обеспечение ВС России вооружением	500
6.6.4. Военно-финансовая политика.....	508
6.7. Северный Кавказ в 2013 г.: конфликты обостряются	519
6.7.1. Возврат к силовой модели: возможные последствия	519
6.7.2. Земельные конфликты: усиление конфронтации.....	524
6.8. Обзор законодательства в области налогового и гражданского законодательства за 2013 г.	529

Раздел 1. Социально-политический контекст

1.1. Экономика России в ожидании новой модели роста: перестройка или ускорение?

2013 год ознаменовал вступление России в новую фазу социально-экономического развития. Завершился период бурного роста, продолжавшегося на протяжении почти двенадцати лет (1999–2012 гг.), в основе которого лежали восстановительные тенденции и закономерности. Спад 2009 г. не отменил действие этой модели роста, но, напротив, продлил период ее существования на время, необходимое для возврата к докризисному уровню. Вопрос о новой модели роста встал в практическую плоскость, поскольку темпы экономического роста упали до беспрецедентно низкого уровня, причем это торможение уже нельзя объяснить исключительно или даже преимущественно внешними факторами. Соответствующий вывод получил политическое оформление в Послании Президента РФ от 12 декабря 2013 г.

Внутренние причины складывающейся в российской экономике ситуации не отменяют необходимости анализировать ее в контексте продолжающегося глобального кризиса. Этот кризис задает не только экономический, но и политический фон социально-экономического развития России, а при определенных обстоятельствах может стать существенным фактором при принятии внутривнутриполитических решений.

Наш анализ начинается с характеристики нынешней фазы глобального кризиса. Затем дается краткая характеристика основных социально-экономических итогов 2013 г. в России. В разделе 1.1.3 предметом обсуждения станут причины торможения экономического роста, а на этой основе в разделе 1.1.4 рассматриваются риски экономической политики. Заключительный раздел посвящен приоритетам социально-экономической политики в среднесрочном периоде, которые были бы способны обеспечить формирование новой модели роста.

1.1.1. Глобальный экономический кризис

Если предельно обострить проблему, с которой мы столкнулись в 2013 г., то выглядит она следующим образом: в то время, когда в основных экономиках мира наметился перелом в направлении выхода из кризиса (*табл. 1*), Россия стала отчетливо в него вползать. Разумеется, все не столь однозначно. И кризис на Западе остается тяжелым, и последствия антикризисной борьбы еще долго будут давать о себе знать, и макроэкономическая ситуация остается сложной. Нельзя исключать и замедления роста в Китае со всеми вытекающими последствиями для мировой экономики.

Таблица 1

Темпы экономического роста по отдельным странам и группам стран,
2005–2013 гг., % к предыдущему году

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Мир	4,7	5,2	5,3	2,7	-0,4	5,2	3,9	3,2	2,9
Развитые страны	2,8	3,0	2,7	0,1	-3,4	3,0	1,7	1,5	1,2
Крупные развитые страны (G7)	2,5	2,6	2,2	-0,3	-3,8	2,8	1,6	1,7	1,2
Европейский союз	2,4	3,6	3,4	0,6	-4,4	2,0	1,7	-0,3	0,0
Канада	3,2	2,6	2,0	1,2	-2,7	3,4	2,5	1,7	1,6
Франция	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0	0,2
Германия	0,8	3,9	3,4	0,8	-5,1	3,9	3,4	0,9	0,5
Италия	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,8
Япония	1,3	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,7	-0,6	2,0	2,0
Великобритания	3,2	2,8	3,4	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,2	1,4
США	3,4	2,7	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,8	2,8	1,6
Португалия	0,8	1,4	2,4	0,0	-2,9	1,9	-1,3	-3,2	-1,8
Ирландия	6,1	5,5	5,0	-2,2	-6,4	-1,1	2,2	0,2	0,6
Испания	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,3
Греция	2,3	5,5	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-6,4	-4,2
Бразилия	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7	0,9	2,5
Китай	11,3	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,3	7,7	7,6
Индия	9,3	9,3	9,8	3,9	8,5	10,5	6,3	3,2	3,8
Россия	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3
ЮАР	5,3	5,6	5,5	3,6	-1,5	3,1	3,5	2,5	2,0

Источник: МВФ.

Развитый мир в очередной раз продемонстрировал свою устойчивость и стратегическую эффективность. Локомотивом выхода из кризиса вновь стали США, а в основе преодоления европейского кризиса лежит экономическая устойчивость Германии. Существенную роль в этом сыграло появление в США дешевой энергии, произошедшее за годы кризиса ограничение уровня заработных плат, а также относительное ослабление доллара. Этих факторов стало достаточно для запуска экономического роста. Американский рост, хотя и гораздо более внутренне ориентированный, чем до кризиса (дефицит текущего счета снизился до 2,2% ВВП), стимулирует рост спроса на товары по всему миру. Предположения о том, что на этот раз ключевым фактором выхода из кризиса станет рост развивающихся рынков, не подтвердились. Хотя высокие темпы роста Китая важны для демпфирования рисков глобальной рецессии.

Начался подъем финансовых рынков развитых стран, составивший за год 15–30% (рост S&P достиг 30%, чего не происходило уже почти 20 лет). Улучшаются их макроэкономические индикаторы, среди которых прежде всего надо отметить снижение дефицитов бюджетов. Сокращается безработица, хотя и с отставанием от восстановления ВВП, что, по нашему мнению, является показателем структурной модернизации развитых экономик.

Правда, положительная динамика происходит на фоне беспрецедентно мягкой денежной политики центральных банков ведущих стран, прежде всего США и Японии. Среди экономистов велики сомнения относительно принципиальной возможности вернуться в обозримом будущем к высоким темпам роста предыдущих двух десятилетий. Это касается перспектив как развитого мира, так и развивающихся рынков¹. Продолжа-

¹ Л. Саммерс поставил под сомнение возможность обеспечения устойчивого роста в США в обозримой перспективе и в связи с этим предостерег от слишком решительного сворачивания мер ФРС по стимули-

ется обсуждение проблемы *new normal* – модели посткризисного роста, которую характеризуют более низкие темпы, чем это было в 1990–2000-е годы

Ключевой проблемой 2014 г. в этом отношении является реакция экономического развития на ужесточение денежной политики, что представляется в ближайшем будущем неизбежным. Есть и более общий вопрос: каковы среднесрочные перспективы макроэкономической ситуации в ведущих странах мира в связи с беспрецедентным наращиванием балансов их центральных банков, происходившим на протяжении последних нескольких лет? Это интересный вопрос для экономической теории, но еще более актуальный для экономической политики. В этом отношении роль США в формировании трендов 2014–2015 гг. также может оказаться определяющей, если свертывание программы стимулирования ФРС станет фактором торможения американского роста и приведет к удорожанию капитала по всему миру.

Еще один важный долгосрочный вопрос – перспективы глобализации. Несмотря на восстановление ВВП и преодоление острого финансового кризиса, трансграничное движение капитала существенно затормозилось. Если в 2007 г. между странами «большой двадцатки» финансовые потоки составляли 18% их совокупного ВВП, то теперь этот показатель не достигает и 4,5%, а во всей мировой экономике они сократились на 60%¹. Разумеется, некоторые экономисты могут видеть в такой ситуации укрепление стабильности мировой экономики, отражая известную дихотомию: «стабильность, которая откладывает кризис, или рост, который приближает кризис». Однако ценой этой стабильности может стать долгосрочное торможение экономического развития.

Постепенно проявляются контуры посткризисного мира, включая новые геоэкономические и геополитические балансы, новые технологические приоритеты, перспективы глобальных валют, государственного регулирования и экономической доктрины. Еще рано давать им полноценную характеристику, однако некоторые особенности уже заметны. Перечислим некоторые тенденции, которые будут давать о себе знать в обозримом будущем.

- Налицо новые направления в географии размещения производства между регионами мира. Происходит повышение роли промышленности в развитом мире, что иногда определяют как реиндустриализацию. Впрочем, даже если эта реиндустриализация окажется устойчивой и долгосрочной тенденцией, было бы неправильно видеть в ней возврат традиционных отраслей промышленности из развивающихся стран в развитые. На самом деле происходит формирование новых отраслей промышленности, характерной чертой которых является относительное снижение доли труда в издержках и усиление значимости таких факторов, как близость исследовательской базы (в связи с ростом доли научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР, или R&D)) и основного потребительского

пованию роста (Summers L. Why stagnation might prove to be the new normal // Financial Times. 2013. December 15; Summers L. Washington must not settle for secular stagnation // Financial Times. 2014. January 5). Параллельно развернулась дискуссия о том, что высокие темпы роста развивающихся экономик последних двадцати лет были аномальными, и теперь произойдет их коррекция до уровней, характерных для 1970–1980-х годов (Aslund A. Why Growth in Emerging Economies Is Likely to Fall. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics. Working Paper 13-10. 2013, September).

¹ Lund S., Daruvala T., Dobbs R. et al. Financial Globalization: Retreat or Reset. Global Capital Market 2013. McKinsey Global Institute, 2013; Atkins R., Fray K. Rapid fall in capital flows poses growth risk // Financial Times. 2014. January 6.

спроса. Дополнительный вклад в этот процесс вносит и удорожание труда в ведущих развивающихся странах, особенно в Юго-Восточной Азии.

- Удешевление энергии, связанное как с новейшими технологическими решениями по извлечению нетрадиционных видов газа и нефти, так и с существенным расширением возможностей их транспортировки. Следствием становится своеобразная революция энергетических цен, и основным сюжетом дискуссии по этому предмету в минувшем году стал не вопрос о вероятных масштабах роста цен, а о том, будут ли цены на энергоресурсы стагнировать или снижаться (фактически вопрос о том, будет ли реальное снижение цен дополнено номинальным снижением). Революция на энергетическом рынке, естественно, также становится фактором реиндустриализации.
- Более ясным становится вопрос о глобальной валюте. С одной стороны, доллар и евро сохранили свою ключевую роль в качестве глобальных резервных валют. Стало ясно, что в этой паре преобладающая роль будет принадлежать доллару, поскольку именно американская экономика вновь стала доминирующим фактором преодоления глобального кризиса. В то же время, несмотря на серьезные сложности и риски, евро подтвердил свой международный характер, хотя и вторичный по отношению к доллару. Юань еще не стал и в обозримом будущем вряд ли станет резервной валютой, до тех пор пока китайская экономика и китайское общество не пройдут через этап либерализации и не продемонстрируют политическую устойчивость в результате этого процесса. Нерешенным пока остается вопрос о возможности повышения роли региональных резервных валют – это будет зависеть от устойчивости тех региональных экономических альянсов, которые формируются в настоящее время.
- Выход из глобальных кризисов в прошлом предполагал формирование новой модели регулирования экономики: резкий рост дирижизма в середине XX в. (после 1930-х годов) и либерализация государственного регулирования в конце XX в. (после кризиса 1970-х). Популярные в начале последнего кризиса идеи о необходимости возврата к «большому государству» не оправдались, однако можно ожидать некоторого усиления роли государственного регулирования. Скорее всего, это будет проявляться не в прямом вмешательстве и не в росте доли государства в собственности, как это было после Великой депрессии, а в усилении регулирования финансовых рынков – как на национальном, так и на глобальном уровне. Особенно это касается банков, которые теперь существуют в условиях более жесткого контроля со стороны регуляторов в части требований к капиталу и характера допустимых трансакций.
- Глобальные кризисы XX в. завершались формированием новой доминирующей экономической доктрины. Хотя нынешний кризис дал значительный материал для экономических исследований, пока нет оснований говорить о возникновении новой доминирующей доктрины.

1.1.2. Особенности социально-экономического развития России в 2013 г.

На фоне ситуации в развитом мире Россия с формальной, макроэкономической точки зрения выглядит стабильной (см. *табл. 2*). Экономика растет, хотя и снижающимся темпом, дефицит бюджета незначительный, уровень государственного долга низкий,

занятость высокая, инфляция находится под контролем. Однако тенденция развития страны уже не может не вызывать тревогу.

Таблица 2

Основные макроэкономические показатели развития России, 2007–2013 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ВВП, % к аналогичному периоду предыдущего года	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3
Промышленность, % к аналогичному периоду предыдущего года	6,8	0,6	-9,3	8,2	4,7	2,6	0,4
Сельское хозяйство, % к аналогичному периоду предыдущего года	3,3	10,8	1,4	-11,3	23,0	-4,8	6,2
Конечное потребление домашних хозяйств, % к аналогичному периоду предыдущего года	14,3	10,6	-5,1	5,5	6,8	7,9	3,4
Инвестиции в основной капитал, % к аналогичному периоду предыдущего года	23,8	9,5	-13,5	6,3	10,8	6,6	-0,3
Профицит (+)/дефицит (-) бюджета расширенного правительства, % ВВП	6,0	4,9	-6,3	-3,4	1,5	0,4	-1,3
Резервный Фонд (2007 г. – Стабилизационный фонд), на конец года, млрд долл.	156,81	137,09	60,52	25,44	25,21	62,08	87,38
Фонд национального благосостояния, на конец года, млрд долл.		87,97	91,56	88,44	86,79	88,59	88,63
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5
Индекс цен производителей, декабрь к декабрю	25,1	-7,0	13,9	16,7	12,0	5,1	3,7
Средняя процентная ставка по кредитам предприятиям в рублях	10,0	12,2	15,3	10,8	8,5	9,1	9,5
Средняя процентная ставка по депозитам физических лиц (кроме депозитов до востребования)	7,2	7,6	10,4	6,8	5,4	6,5	6,5
Общий уровень безработицы (методология МОТ), в среднем за год	6,0	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5	5,6
Среднемесячная начисленная зарплата, тыс. руб.	13,6	17,3	18,6	21,0	23,4	26,6	29,9
Уровень сбережений, % к располагаемым доходам	23,0	16,5	22,4	23,9	18,5	17,4	15,5*
Показатели платежного баланса, млрд долл.							
Счет текущих операций	71,3	103,9	50,4	67,5	97,3	72,0	32,9
Торговый баланс	123,4	177,6	113,2	147,0	196,9	192,3	177,3
Экспорт	346,5	466,3	297,2	392,7	515,4	528,0	521,6
Импорт	-223,1	-288,7	-183,9	-245,7	-318,6	-335,7	-344,3
Прямые инвестиции в экономику РФ	11,1	19,1	-6,7	-9,4	-11,8	1,8	-18,6**
за границу	-44,8	-55,7	-43,3	-52,6	-66,9	-48,8	-97**
Резервные активы («-» означает рост)	-148,9	38,9	-3,4	-36,8	-12,6	-30,0	22,1

* За январь–ноябрь 2013 г.

** Без учета инвестиций в банковский сектор.

Источник: Росстат, ЦБ РФ, Минфин России.

Налицо два обстоятельства, знаменующих качественное изменение общей обстановки по сравнению с той, в которой российская экономика развивалась на протяжении предшествующих 12 лет.

Первое – это быстрое торможение экономического роста, который в минувшем году оказался ниже среднемирового (1,3% ВВП в России против почти 3% в мире). Это беспрецедентное положение для последних 12 лет, если не считать 2009 г. Но тогда глубокий спад был результатом внешнего шока, носил краткосрочный характер и был быстро купирован достаточно эффективными действиями правительства.

Сейчас ситуация иная. Глобальная экономика выходит из кризиса, темпы ее роста повышаются, а обстановка в России оказывается противоположной по отношению к глобальному тренду. Конечно, можно приводить примеры других стран БРИКС, в которых экономический рост тоже замедляется, однако этот пример не выглядит убедительным ни с экономической, ни с политической точек зрения. Вопрос об экономическом росте стал в 2013 г. главным в дискуссии об экономической политике, и ниже мы рассмотрим его более подробно.

Второй серьезной проблемой стало нарастание бюджетной напряженности. Традицией российского бюджетного процесса начиная с 1999 г. было превышение фактически полученных доходов над запланированными в годовом бюджете. Это было результатом более быстрого роста цен на нефть и более высокой инфляции по сравнению с параметрами, закладывавшимися в Законе о бюджете. Оппозиция постоянно обвиняла правительство в некачественном бюджетном планировании, однако все понимали, что такой подход создает дополнительный резерв стабильности, позволяя за счет сверхдоходов решать не только экономические, но и социально-политические проблемы.

Теперь этого резерва нет. Цена на нефть, оставаясь на исключительно высоком уровне, перестала расти, а в реальном выражении будет, вероятно, даже снижаться. Инфляция, хотя и оказывается пока несколько выше прогнозной, все более приближается к бюджетным ориентирам, а с полноценным введением инфляционного таргетирования этот источник дополнительных номинальных доходов и вовсе может сойти на нет.

На этом фоне в экономике России наблюдался ряд тенденций, важных с точки зрения среднесрочных перспектив развития страны.

Проблема модернизации. Производительность труда растет медленно, показателем чего является и высокий уровень занятости. Между тем структурный кризис – это время, когда модернизационные сдвиги должны существенно активизироваться.

Сопоставление с отраслевой структурой докризисного 2008 г. наглядно демонстрирует эти проблемы (табл. 3). По сравнению с предкризисным периодом 2008 г. прирост промышленного производства в 2013 г. составил 5,7%. Это превышение достигнуто за счет роста добычи полезных ископаемых, химического производства и продуктов переработки химического производства, производства транспортных средств и продуктов питания. Большинство обрабатывающих отраслей так и не достигли уровня 2008 г. Более того, производства продукции инвестиционного спроса по итогам 2013 г. находятся еще дальше от достижения предкризисных объемов выпуска, чем в 2012 г.

Таблица 3

**Прирост промышленного производства по видам деятельности
в 2009–2013 гг. относительно 2008 г., %**

	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6
Индекс промышленного производства	-9,3	-1,9	2,7	5,4	5,7
Добыча полезных ископаемых	-0,6	3,0	4,9	6,1	7,4
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	0,4	3,5	4,9	6,1	7,4
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	-7,4	-0,6	4,1	5,1	6,9
Обрабатывающие производства	-15,2	-5,2	1,0	5,1	5,2
Продукция потребительского спроса	-3,7	2,0	3,4	7,6	8,9
Производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	-0,6	4,8	5,8	11,2	13,8
Текстильное и швейное производство	-16,2	-6,1	-3,6	-5,5	-0,9
Производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	-0,1	18,6	28,8	15,8	9,6

Окончание таблицы 3

1	2	3	4	5	6
Целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	-14,3	-9,2	-7,6	-5,7	-10,6
Продукция промежуточного спроса	-10,1	0,0	4,0	7,6	8,3
Обработка древесины и производство изделий из дерева	-20,7	-11,7	-8,1	-5,1	-3,8
Производство кокса, нефтепродуктов	-0,6	4,4	7,4	9,8	12,0
Химическое производство	-6,9	6,7	12,2	13,7	19,3
Производство резиновых и пластмассовых изделий	-12,6	6,2	20,1	29,0	35,7
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	-14,7	-4,1	-1,3	3,1	0,7
Продукция инвестиционного спроса	-32,9	-18,8	-7,3	-0,6	-2,1
Производство транспортных средств и оборудования	-37,2	-17,0	3,4	16,6	17,6
<i>Продукция инвестиционного спроса (за исключением транспортных средств)</i>	<i>-30,4</i>	<i>-19,8</i>	<i>-13,5</i>	<i>-10,5</i>	<i>-13,3</i>
Производство прочих неметаллических минеральных продуктов	-27,5	-19,7	-12,3	-7,4	-7,1
Производство машин и оборудования	-31,5	-23,1	-15,8	-15,5	-21,9
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	-32,2	-16,7	-12,5	-8,7	-11,3
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	-3,9	0,0	0,1	1,3	-0,5
<i>Справочно:</i>					
Инвестиции в основной капитал	-13,5	-8,1	1,9	8,6	8,3
Оборот розничной торговли	-5,1	1,1	8,2	15,1	19,6

Источник: Росстат.

Фактором, определяющим такой вектор развития российской промышленности, является динамика внутреннего спроса на ее продукцию. Производства продукции инвестиционного спроса активно восстанавливали выпуск на протяжении I квартала 2010 г. – II квартала 2012 г., темпы прироста их выпуска были тогда двузначными. Это происходило при ускорявшемся восстановлении инвестиционной активности в экономике России: инвестиции в основной капитал в этот период росли средними темпами около 10% в годовом выражении. Однако начиная с III квартала 2012 г. произошло торможение инвестиционных программ, сопровождающееся падением выпуска производств инвестиционного спроса. Важно, что для большинства этих производств сокращение выпуска началось до их выхода на предкризисные объемы выпуска. В 2013 г. выпуск машин и оборудования был ниже предкризисного уровня на 22%, электрооборудования – на 11%, строительных материалов – на 8%.

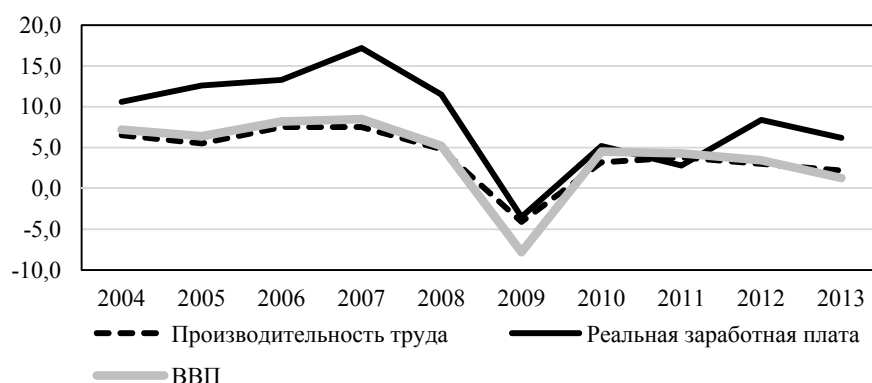
Занятость держится на высоком уровне. Безработица остается низкой и после некоторого повышения в I квартале 2013 г. (5,8% экономически активного населения) по итогам года она составила 5,6%. Для посткоммунистической истории России это исключительно низкий уровень (хотя абсолютный минимум в 5,1% был зафиксирован в октябре 2012 г.), равно как и по сравнению с ведущими экономиками мира. Среди других важных параметров следует выделить: рост зарплат в бюджетном секторе и продолжающийся опережающий рост доходов по отношению к производительности труда; повышение поступления доходов от НДФЛ при снижении поступлений от налога на прибыль и НДС, рост поступлений в Пенсионный фонд и иные социальные внебюджетные фонды.

Поведение рынка труда остается неизменным в течение последних 20 лет. Работодатели не хотят сокращать занятость в условиях кризиса. Правда, сейчас наблюдается и новое явление: сохранение занятости при торможении темпов экономического роста сопровождается ростом зарплат. Это можно объяснить повышением зарплаты в социальных секторах (в соответствии с Указом Президента РФ от 7.05.2012 г. «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»), а также продолжением

снижения численности занятых в трудоспособном возрасте, что усиливает давление вверх на рынок труда (по занятости и по зарплате).

Социальная мягкость и финансовое напряжение. Важной характеристикой 2013 г. является рост доли зарплаты при сокращении доли прибыли в ВВП. Система становится более социально ориентированной, но и менее инвестиционно привлекательной. Это отражается и в структуре налогов, для которой характерен рост поступлений НДФЛ при сокращении сборов налогов на прибыль и НДС.

На протяжении 2013 г. рост российской экономики продолжал в основном быть детерминированным факторами потребительского спроса, который поддерживался ростом зарплат и потребительского кредитования. Рост зарплат устойчиво превышает темпы роста ВВП и производительности труда (рис. 1). При увеличении ВВП в 2013 г. всего на 1,3% прирост реальных располагаемых доходов составил порядка 3,3%, заработной платы – 5,2%, а объем кредитов физическим лицам увеличился на 28%. В результате оборот розничной торговли увеличился на 3,9%, объем платных услуг населению – на 2,1%.



Источник: Росстат.

Рис. 1. Годовые темпы роста ВВП, производительности труда и реальной заработной платы



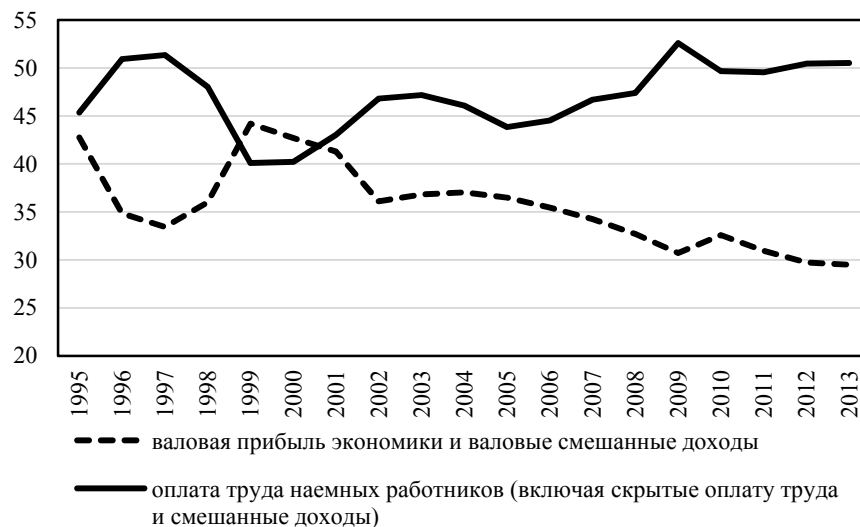
Источник: Росстат.

Рис. 2. Темпы роста реальных располагаемых доходов населения и розничного товарооборота, в % год к году

Правда, за минувший год темпы роста розничного товарооборота снизились, хотя и превышали рост ВВП, что, в свою очередь, было обусловлено снижением темпов роста располагаемых доходов населения и розничного кредитования. На *рис. 2* видны периоды, когда потребление в заметной степени стимулировалось банковским кредитованием, а когда – ростом зарплаты.

Доля оплаты труда наемных работников превысила 50% ВВП, что не только усиливает потребительский уклон экономики, но и может свидетельствовать о приближении кризиса. При превышении этой доли 50%-го рубежа в России в 1997–1998 и 2007–2008 гг. начинался кризис: или девальвировалась валюта, или сокращался объем производства, или и то, и другое вместе.

Параллельно с ростом доходов физических лиц происходило ухудшение финансового положения предприятий – почти на 20% упала сальдированная прибыль по основным видам деятельности. Между тем прибыль является одним из основных источников инвестиций для среднего российского предприятия, причем в секторах производственного и инвестиционного спроса прибыль сократилась существенно больше, чем в отраслях потребительского спроса и в торговле. Доля прибыли в российском ВВП находится на низком уровне по сравнению с большинством как развивающихся, так и развитых стран (*рис. 3* и *4*). Более того, за период с начала глобального кризиса наметилась тенденция к увеличению доли собственных средств в инвестициях при сокращении заемных и бюджетных средств (последнее – в части региональных бюджетных инвестиций). По сути, это напоминает ситуацию начала 2000-х годов.



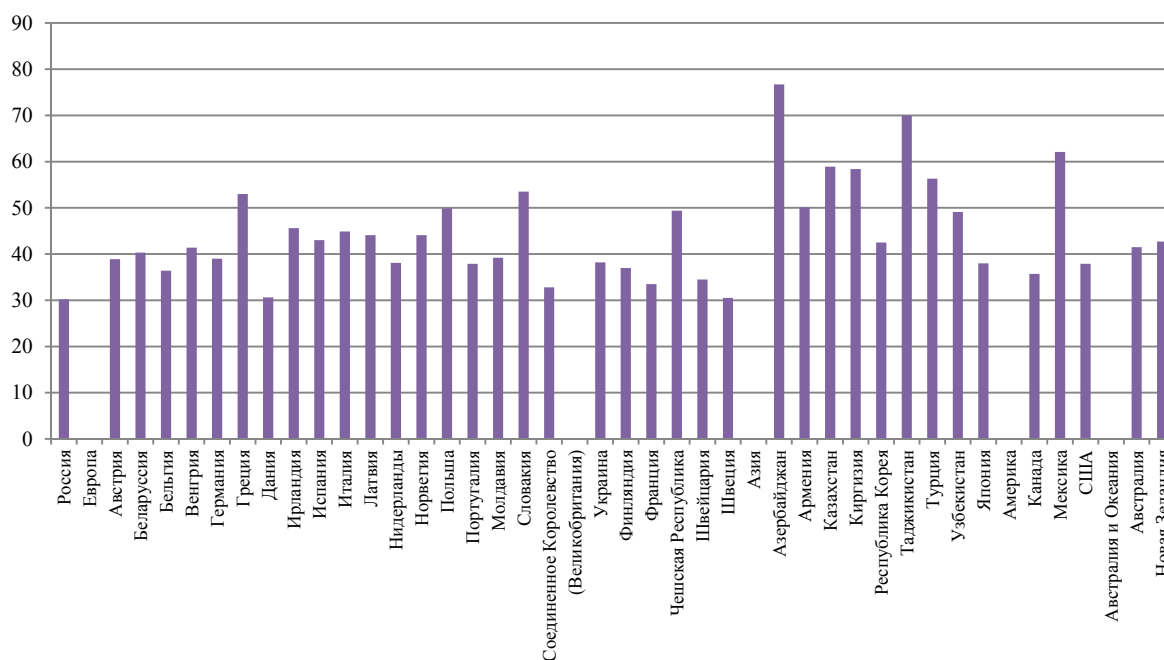
Источник: Росстат.

Рис. 3. Валовая прибыль и смешанные доходы, оплата труда наемных работников, в % ВВП

Поскольку в современной России инвестиции на 50–75% финансируются из собственной прибыли предприятий, а порядка 60% прибыли формируется в нефтегазовом секторе и торговле, то сокращение доли прибыли означает снижение инвестиционных возможностей, причем преимущественно в несырьевых отраслях.

Рост зарплат в бюджетном секторе стал важным фактором социальной и экономической политики 2013 г. За последнее время произошло существенное повышение

выплат военнослужащим всех силовых структур, федеральным гражданским служащим, а в минувшем году началась реализация Указа Президента РФ о повышении зарплат работникам сферы образования и здравоохранения. Таким образом власть стремится повысить привлекательность отраслей развития человеческого капитала, на практике реализовав их приоритетную роль в социально-экономической политике страны. Вместе с тем предполагается, что рост оплаты труда здесь будет сопровождаться глубокой институциональной трансформацией соответствующих секторов, привлечением в них высококвалифицированных специалистов.



Источник: МВФ.

Рис. 4. Доля валовой прибыли в ВВП по странам

Бюджетная ситуация остается достаточно благоприятной, особенно на фоне бюджетного кризиса в большинстве развитых стран. Федеральный бюджет сбалансирован, государственный долг, хотя и несколько увеличивается, остается исключительно низким (около 10% ВВП, из которых внешний – менее 2,5% ВВП). Частичное изменение бюджетного правила касается только выпадающих доходов бюджета и в этом смысле пока не создает дополнительных рисков с точки зрения неконтролируемого наращивания бюджетных обязательств. Однако отказ от принципа балансирования доходов при ориентации на среднюю многолетнюю цену на нефть фактически смягчает бюджетную политику и в перспективе может вести к дальнейшему увеличению ненефтяного дефицита бюджета. Ненефтяной дефицит бюджета, подскочивший с 6,7% ВВП в 2008 г. до 13,8% в 2009 г., остается рискованно высоким.

Учитывая все это, нельзя игнорировать проблему высокой зависимости стабильности от цен на нефть (параметр, находящийся вне контроля национального правительства), а также сформировавшуюся за десятилетие привычку жить в условиях растущих доходов.

Региональные финансы находятся в более сложном положении. Здесь налицо существенное сокращение доходов при невозможности быстрого и адекватного снижения объема расходов, что обуславливает наращивание субнациональных заимствований.

По данным Федерального казначейства, за 2013 г. снижение общей суммы доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ составило 0,9% ВВП по сравнению с 2012 г. При этом налоговые доходы сократились на 3,4%, а трансферты из федерального бюджета – на 12,4%. Общее снижение налоговых доходов обусловлено динамикой налога на прибыль, поступления которого упали за рассматриваемый период на 18,4%. Сокращение общего объема налогов, зачисляемых в региональные бюджеты, могло бы быть больше, если бы не рост поступлений по другим налогам, прежде всего по НДС почти на 4,0%.

Впрочем, расходы консолидированных региональных бюджетов снизились за 2013 г. лишь на 0,4% ВВП. В результате сокращения доходов при стремлении поддерживать на определенном уровне расходы субнациональные власти были вынуждены наращивать объемы заимствований: региональный долг (без учета муниципальных бюджетов) за 2013 г. по всем субъектам РФ вырос более чем на 10% в номинальном выражении. На конец 2013 г. совокупный региональный долг составил около 2,5% ВВП, или 22,8% суммарных налоговых и неналоговых доходов субфедеральных бюджетов. Однако наблюдается тенденция к устойчивому росту объемов долга, что в отсутствие изменения бюджетной политики может привести к существенному наращиванию долговых обязательств и к приближению к критическим значениям (по некоторым показателям) уже в среднесрочной перспективе.

Уже на протяжении 5 лет наблюдается рост социальных расходов регионов при ослаблении расходов инвестиционного характера: доля расходов на социальную сферу в общих расходах консолидированных бюджетов субъектов выросла за период с 2009 по 2013 г. практически на 10 п.п. и составила в минувшем году порядка 62%. Расходы же на ЖКХ и транспорт (они более всего связаны с инвестициями) снизились примерно до 21%.

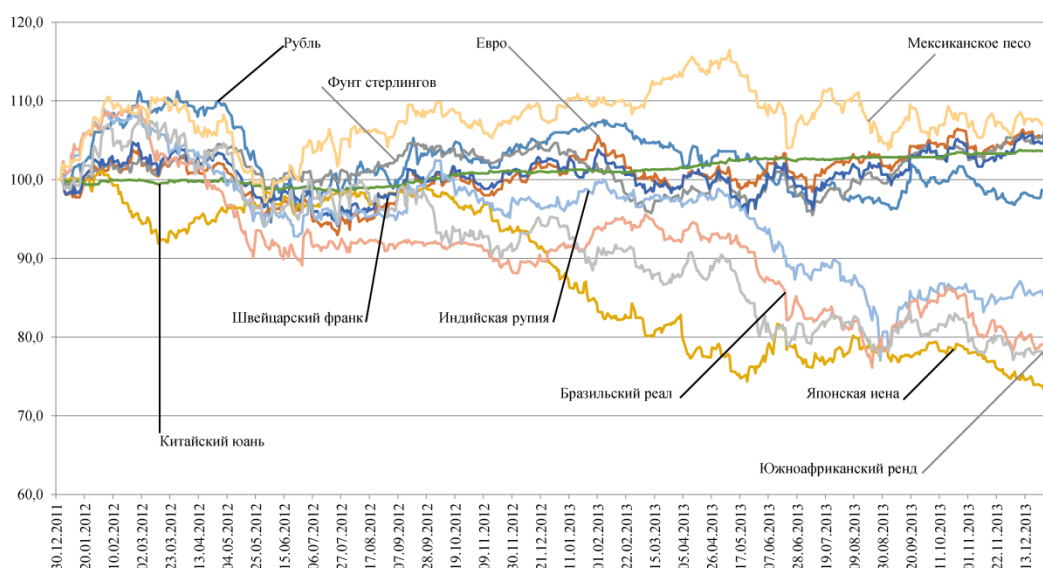
Денежная политика остается консервативной, ориентированной на переход к инфляционному таргетированию. На первом плане стоит дезинфляция и только на этой основе, и по мере решения этой задачи – снижение процентных ставок. Вопреки широко распространенной критике консервативного подхода Центрального банка, мы считаем такой подход оправданным. Не очень хорошая кредитная история отечественной валюты и сохраняющиеся риски высокой инфляции требуют крайней осторожности от денежных властей по наращиванию денежного предложения. Тем более что в условиях снижения темпов роста существенной проблемой может оказаться стагфляция.

Инфляция в 6,5% превышает целевые ориентиры Центробанка и остается главной проблемой денежной политики. По этому параметру Россия радикально отличается от большинства ведущих стран мира (прежде всего от «двадцатки»), для которых более опасным в настоящее время является риск дефляции. Сохранение высокой инфляции связано как с макроэкономическими, так и с институциональными факторами: к первым относится стимулирование спроса домохозяйств, а ко вторым – рост тарифов естественных монополий.

Наконец, в 2013 г. на 7,6% снизился курс рубля, что объясняется не только внутренними, но и внешними факторами. К внутренним относятся торможение российской экономики и предпринимательский климат, стимулирующий вывод капитала из стра-

ны. Однако было бы неверным все объяснения сводить лишь к этим факторам. Не менее важен глобальный процесс: наметившееся восстановление экономики США и смягчение кризиса в Европе привели к характерному в такой ситуации «бегству в качество» – к оттоку валюты с развивающихся рынков в развитые. Деньги перетекают в доллар и евро. Это совершенно естественный процесс, хорошо известный в истории рынков последних 50 лет.

Об относительной устойчивости российской денежной системы и адекватности политики российских денежных властей свидетельствует тот факт, что в описанных обстоятельствах курс рубля в 2013 г. снизился гораздо меньше, чем курсы других валют сопоставимых с Россией развивающихся рыночных экономик (рис. 5).



Источник: по данным центральных банков соответствующих стран.

Рис. 5. Динамика курса рубля по сравнению с другими валютами

Однако было бы ошибкой однозначно видеть в снижении курса рубля фактор потенциального оживления национальной экономики и стимулирования импортозамещения, как это было после кризиса 1998 г. Сейчас позитивные последствия ослабления рубля будут очень ограниченными: возрастут доходы экспортеров, несколько повысится конкурентоспособность производителей товаров. Но это никак не повлияет на структуру экспорта (снижение в ней доли сырья и энергоресурсов), не будет стимулировать технологический экспорт. Для радикального улучшения ситуации с импортозамещением нужна девальвация не на проценты, а в разы (как это было в 1998 г.), но это было бы чревато политическими потрясениями. Более того, в современной ситуации девальвация накажет и тех, кто вовлечен в цепочки технологической кооперации, для кого важны поставки импортных комплектующих или оборудования. К тому же в 2013 г. 65% импорта составляли промежуточные и инвестиционные товары, т.е., в отличие от ситуации пятилетней давности, девальвация рубля приведет к жесткому разделению предприятий обрабатывающей промышленности на четкие группы «выигрывающих» и «проигрывающих».

Существенные изменения произошли в 2013 г. в *регулировании финансовых рынков*. Центробанк стал единым регулятором, и только время покажет эффективность этой

модели. В современных условиях это решение выглядит естественным, так как опирается на глобальный тренд по усилению финансового регулирования.

Новым явлением, которое может иметь далеко идущие последствия, стала активизация деятельности Банка России по санации сектора коммерческих банков. Лицензии стали отбирать не только у неплатежеспособных банков, но и у тех, кто замешан в нелегальных финансовых операциях. Это важные шаги по расчистке банковского рынка. Однако у этих действий есть и определенный риск, связанный с провоцированием банковской паники, которая приведет к перетоку вкладчиков в государственные банки. С точки зрения стратегических задач развития отечественной банковской системы это был бы не самый хороший результат, поэтому подобную процедуру необходимо дополнить мерами по стимулированию укрупнения банков, по поощрению слияний здоровых банков.

Наконец, 2013 г. выделяется рядом *внешнеполитических продвижений*, которые будут иметь определенные последствия для развития экономической ситуации внутри страны. Прежде всего, следует выделить успехи в реализации проектов постсоветской интеграции: формирование Таможенного союза и Евразийского экономического пространства, которые, по-видимому, расширятся в ближайшее время за счет новых членов.

Важным результатом минувшего года стала та роль, которую Россия сыграла в урегулировании сирийского и иранского кризисов. Это знаменовало превращение страны в активного участника глобальной политической повестки, из которой Россия на протяжении почти четверти века была практически исключена.

Внешнеполитические прорывы последнего времени являются, несомненно, результатом 10-летия политической стабильности и наращивания финансовых резервов. Россия является одной из немногих развитых стран современного мира, которая имеет финансовые резервы, доступные для внешнеполитического маневрирования. Разумеется, эти резервы небезграничны и не могут одновременно расходоваться на внутренние и внешние цели. События 2013 г. задают определенный уровень цены этой внешнеполитической активности, и в обозримой перспективе расходы на поддержание определенного уровня такой активности могут стать существенным фактором бюджетной политики.

Таким образом, оборотной стороной расширения внешнеполитической активности становится сужение финансовых ресурсов, доступных для внутреннего маневрирования, в том числе для бюджетных инвестиций. И это может сыграть положительную роль: тем больше оснований появляется у правительства заниматься улучшением инвестиционного климата внутри страны, стимулировать частные инвестиции.

1.1.3. Проблемы экономического роста

Существенное замедление темпов роста является главным событием социально-экономической жизни России 2013 г. Наблюдаются снижение инвестиционной активности, практически нулевой рост промышленного производства, замедление роста потребительского спроса. В недалеком будущем можно ожидать, что эти проблемы выйдут за рамки собственно экономических и станут значительным фактором политической жизни страны.

Разумеется, снижение темпов роста является результатом нескольких факторов.

Определенную роль здесь играет внешнеэкономическая конъюнктура. Рецессия в ЕС – в основном внешнеторговом партнере России – не могла не сказаться отрицательно на динамике российской экономики.

Другим фактором являются особенности инвестиционного цикла внутри страны. Крупные госкомпании играют важную роль в осуществлении инвестиционных процессов в России, и именно они в последнее время завершали крупные инвестиционные проекты, что соответствующим образом сказывалось на темпах роста экономики.

Однако не конъюнктурные факторы являются главными в складывающейся ситуации. В России включился механизм торможения, который связан с исчерпанием действовавшей начиная с 1999 г. модели экономического роста и имеет сугубо институциональную природу.

Модель роста образца 1999–2011 гг. опиралась на быстрое повышение спроса (внутреннего и внешнего), который удовлетворялся благодаря значительным незадействованным производственным мощностям. По сути, здесь счастливым образом совместились возможности наращивания внутреннего спроса (из-за крайне низкого стартового уровня, сформировавшегося по итогам посткоммунистической трансформации) и динамичного развития мировой экономики, формировавшей внешний спрос. Восстановительный рост в условиях благоприятной внешней конъюнктуры почти нечувствителен к инвестиционному климату – здесь главным является обеспечение социально-политической стабильности. Однако восстановительный рост является затухающим и конечным. Исчерпание резервов приводит к торможению, которое можно компенсировать только формированием благоприятных условий для инвестиционной активности и появлением условий для нового роста.

Об исчерпании посттрансформационной (восстановительной) модели роста говорили на протяжении последних нескольких лет, однако она имела определенные внутренние резервы, среди которых сохранение высоких цен на нефть и накопленные финансовые резервы. Кроме того, определенную роль сыграло и 7%-ное падение ВВП в 2009 г., результатом этого стало восстановление некоторого объема производственных резервов, которые к настоящему времени оказались вновь исчерпанными. Торможение началось именно во второй половине 2012 г., когда российский ВВП превзошел предкризисный уровень (т.е. были исчерпаны восстановительные резервы), а рост экспорта практически прекратился.

Следует отметить, что восстановительный рост, как правило, длится дольше, чем его прогнозируют экономисты. Поэтому на определенном этапе, когда по прогнозу темпы должны упасть, но они существенно не снижаются, политики начинают верить, что высокий рост восстановительного периода является естественным результатом их действий и будет продолжаться сколь угодно долго. На фоне этой уверенности и может начаться экономический кризис.

Можно обозначить следующие *основные элементы механизма торможения в современной российской экономике*:

во-первых, доминирование потребительского спроса (зарплаты) в ущерб инвестициям (прибыли). Это наглядно проявляется в росте доли зарплаты и снижении доли прибыли, а также в росте зарплаты быстрее, чем рост ВВП и производительность труда. Остается низким уровень накопления – в среднем 21,8% ВВП на протяжении последних 5 лет. Между тем за последние полвека устойчивый динамичный рост демонстрировали страны, у которых доля инвестиций составляла не менее 25% ВВП, причем инвестиции в образование и здравоохранение составляли еще порядка 7–8% ВВП. Преодоление разрыва в производительности труда требует более высокого уровня инве-

стиций, в то время как потребительская модель роста функционирует за счет относительного снижения доли инвестиций;

во-вторых, низкая эффективность рынков, препятствующая перетоку труда и капитала в наиболее эффективные сектора, создает риск консервации экономической структуры. Низкий уровень конкурентности внутренних рынков, связанный с неблагоприятными условиями ведения бизнеса, с наличием чрезмерного нерыночного или монопольного сектора экономики, а также чрезмерного госсектора; низкая эффективность рынка труда на фоне высоких и растущих издержек на труд;

в-третьих, низкая эффективность госрегулирования, препятствующая формированию институциональных и макроэкономических условий для долгосрочных инвестиций, а также недостаточная эффективность государственных расходов на фоне их высокого уровня;

в-четвертых, низкий уровень вовлеченности в мировую торговлю – препятствия для расширения несырьевого экспорта и интеграции российских фирм в международные цепочки добавленной стоимости, высокий уровень тарифов.

Все это, вместе взятое, позволяет предположить, что Россия в настоящее время попала в «ловушку среднего уровня доходов». Эта проблема возникает, когда страна, достигнув достаточно высокого уровня благосостояния, сталкивается одновременно с ограничениями по цене рабочей силы (она уже высока) и институтов (они еще недостаточно хороши). То есть страна оказывается не в состоянии конкурировать как с развитыми экономиками, обладающими высококвалифицированной рабочей силой и экспортирующими технологические инновации, так и с экономиками с низкими доходами, низким уровнем заработной платы и дешевым производством промышленных товаров. Ключевой проблемой российской экономики на современном этапе является низкая эффективность использования труда и капитала, отсутствие условий для увеличения доли продукции и услуг с высокой добавленной стоимостью, что оказывается критическим фактором на фоне относительно высоких издержек.

Эта ситуация требует качественного обновления институтов – тех формальных и неформальных правил, в рамках которых осуществляется экономическое развитие. За последние годы очень много говорилось о необходимости институциональных реформ. Однако эти рассуждения оставались лишь пожеланиями, пока экономическая динамика не указала со всей определенностью на исчерпанность резервов роста в рамках сложившейся институциональной среды. Конечно, можно предпринять попытки ускорения без изменения институциональных условий, однако такая политика вряд ли даст сколько-нибудь устойчивый результат.

Последний вывод подводит нас к вопросу о рисках, с которыми может столкнуться развитие российской экономики и общества в предстоящий период.

1.1.4. Социально-экономические риски кратко- и среднесрочного периода

Прежде всего, следует выделить риски, связанные с формированием новой модели экономического роста. Или, точнее, риски неадекватной реакции на нынешнее торможение. По нашему мнению, здесь существуют два типа рисков, причем противоположного свойства: пассивное принятие нынешнего темпа как исторической неизбежности, с одной стороны, и принятие искусственных (по сути, неадекватных) мер по перелому ситуации – с другой.

В 2013 г. произошли существенные изменения в официальных оценках перспектив социально-экономического развития. Если ранее экономические прогнозы правительства больше напоминали варианты планы и включали желательные (а иногда даже фантастические) сценарии развития, то с осени прошлого года официальный прогноз стал исходить преимущественно из экстраполяции существующих тенденций, т.е. практически полностью исключил сценарий с проведением институциональных реформ. В официальный прогноз теперь закладывается 3%-ный экономический рост до 2030 г., т.е. гораздо меньше тех 5%, о желательности и необходимости которых официально заявлялось на протяжении последних нескольких лет. Отчасти это справедливо, поскольку прогноз по своему определению не может учитывать изменения экономической политики, которые пока не произошли. Вместе с тем появляется опасность самореализации такого прогноза, политического принятия варианта развития с низкими темпами роста и отказа от институциональных реформ.

Потенциально более опасным является риск выбора курса на номинальное ускорение – повышение темпов экономического роста без обеспечения качества роста. Политика ускорения при таком сценарии реализуется на фоне ослабления бюджетной и денежной политики, особенно в случае отказа от «бюджетного правила».

Консервативный макроэкономический курс всегда подвергается острой критике, и его сторонники всегда выступают в меньшинстве, которому противостоят объединенные силы представителей всех секторов и отраслей. Аргументы в пользу повышения бюджетных расходов, снижения процентной ставки и валютного манипулирования всегда очень эффективны и привлекательны, поскольку их авторы верят (причем вполне искренне), что таким образом удастся обеспечить высокие темпы экономического роста. Понятно, что консервативную бюджетную политику трудно осуществлять в стране, в которой много острых социально-экономических проблем. Такую политику вдвойне трудно проводить, когда накоплены серьезные резервы и деньги у правительства имеются. Но именно такая политика всегда обеспечивала устойчивый рост, тогда как политика безудержной бюджетной экспансии всегда оборачивалась тяжелым кризисом – будь то «большой скачок» 1930-х годов или «ускорение» 1980-х.

Опыт проведения экономической политики последнего советского 10-летия вообще очень поучителен с позиций сегодняшнего дня. Нынешние макроэкономические реалии удивительно напоминают рубеж 1970–1980-х годов. Действительно, цена на нефть в реальном выражении находится примерно на том же уровне; СССР рос умеренным темпом порядка 3% в год; советский бюджет был сбалансирован, но все доходы от экспорта углеводородов направлялись на покрытие бюджетных расходов; страна активно строила газопроводы; цены были стабильными, хотя товарный дефицит все настойчивее давал о себе знать (это показатель скрытой фиксированными ценами инфляции); внешний долг государства был невелик; гарантировалась всеобщая занятость, хотя и при невысокой производительности труда; политическая система СССР была исключительно ригидной, не способной гибко реагировать на появление новых глобальных вызовов (технологических, экономических или политических).

Все это резко контрастировало с ситуацией на Западе, где разворачивался глубокий структурный кризис, названный в официальных документах КПСС «третьим этапом общего кризиса капитализма». Темпы роста ведущих капиталистических стран были или отрицательны, или близки к нулю. Сохранялись высокая безработица и инфляция,

беспрецедентное совмещение которых позволило ввести даже новый экономический термин: *стагфляция*.

Тогда казалось, что советская экономика устойчиво растет на фоне кризиса Запада. На самом же деле рыночные демократии проходили через структурную и технологическую модернизацию, там формировались основы для качественного рывка, тогда как Советский Союз консервировал свою экономическую структуру, становясь заложником не контролируемых национальным правительством колебаний сырьевых цен. Как выяснилось позднее, в конце 1970-х годов кризис на Западе уже подходил к завершению, формировалась новая парадигма экономической политики, основанная на снижении регулирующей роли государства (на дерегулировании).

К 1985 г. темпы экономического роста на Западе превзошли советские, и отставание системы, основанной на централизованном планировании, стало всем очевидно. Советское руководство попыталось переломить ситуацию мерами агрессивного бюджетного стимулирования. Началось усиленное вливание инвестиций ценой наращивания государственного долга (удвоился в 1985–1990 гг.) и бюджетного дефицита (появился в 1985 г. и начал быстро расти). Темп роста в СССР, действительно, увеличился и почти сравнялся с американским (хотя и оставался ниже, чем у Великобритании), но длилось это всего два года – 1987–1988 гг. В 1989 г. начался экономический спад, который продолжался почти 10-летие (рис. 6, 7).

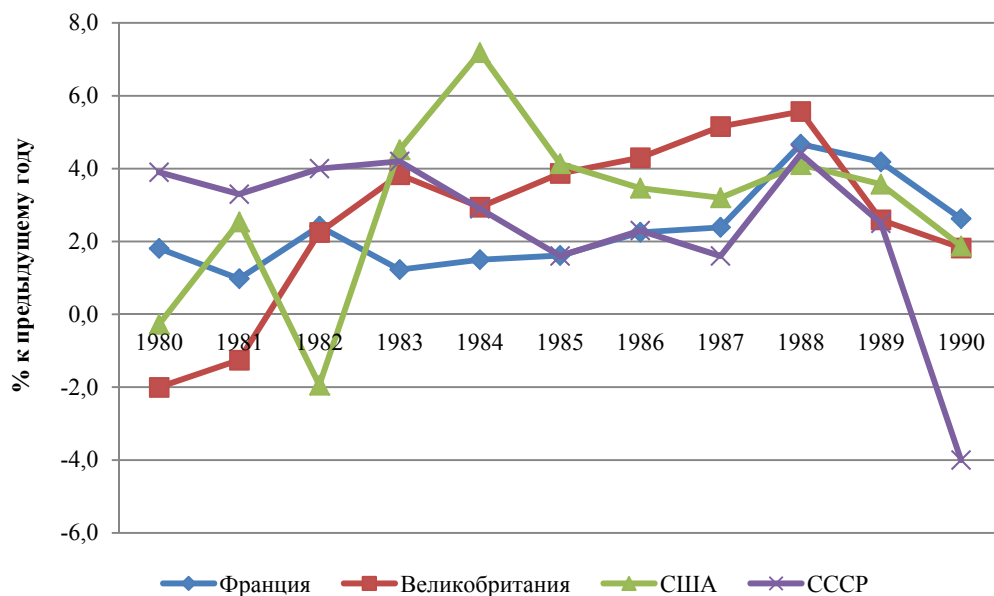


Рис. 6. Темп роста ВВП – СССР, США, Великобритания, Франция (1980–1990)

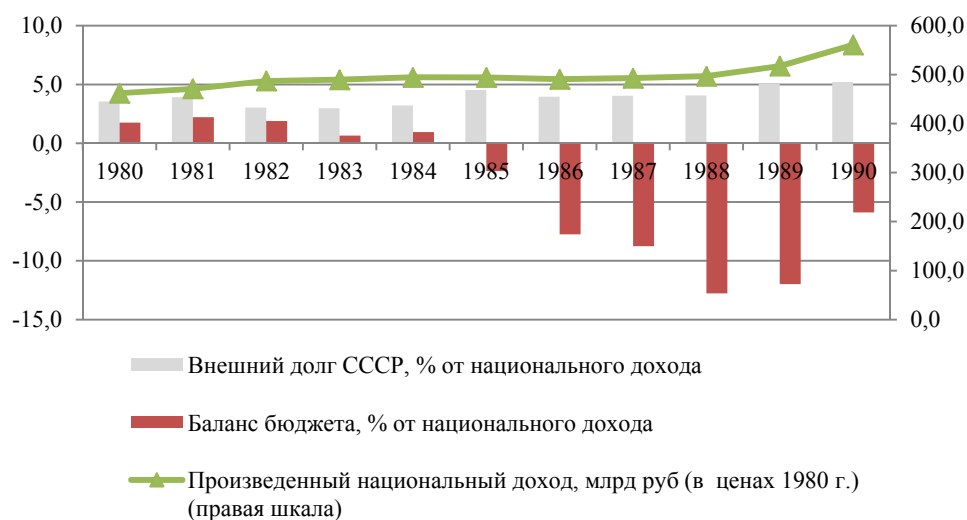


Рис. 7. Национальный доход, баланс бюджета, внешний долг СССР

Бюджетная политика современной России учитывает наличие рисков колебаний мировой конъюнктуры, хотя в результате кризиса 2008 г. федеральный бюджет стал полностью абсорбировать текущие доходы от экспорта энергоресурсов. Государственный долг России гораздо меньше, чем был у СССР. Россия не зависит от поставок продовольствия в той мере, в какой зависел Советский Союз. Наличие частной собственности качественно меняет ситуацию. Политическая система, несомненно, гораздо более гибкая, чем советская.

Однако аналогии с ситуацией 30-летней давности тоже налицо. Структурный кризис в развитых странах постепенно преодолевается. В США происходит бурное технологическое обновление, которое потянет за собой и Европу. При восстановлении темпов роста развитых стран в России обычно становится популярной идея «догнать и перегнать», причем, как правило, любой ценой.

В подобном развитии событий, в увлечении не качественными, а количественными параметрами роста, в готовности заплатить за эти темпы макроэкономической дестабилизацией (а за ней последует и политическая дестабилизация) состоит *главный экономико-политический риск ближайших лет*.

Бюджетное и денежное стимулирование, помимо описанных выше опасных последствий, может в настоящих условиях загнать страну в ловушку стагфляции – низких или отрицательных темпов роста, сопровождающихся устойчиво высокой инфляцией. Выход из стагфляции очень трудный и болезненный. Сохранение значительной инфляции – существенное отличие современной России от большинства развитых стран. И поэтому здесь не могут применяться столь популярные с 2008 г. на Западе меры низких процентных ставок и обильных вливаний денег. По нашему мнению, *риск стагфляции сохраняется*, и это надо принимать во внимание при выработке текущей экономической политики.

Неэффективной и *рискованной в настоящее время представляется политика бюджетного стимулирования спроса*. Как показывают современные исследования, рост платежеспособного спроса без повышения производительности и конкурентоспособности оборачивается тем, что дополнительный спрос уходит в инфляцию и в импорт. Фактически мы это и наблюдаем, когда не можем добиться приемлемой (ниже 5%) ин-

фляции, а импорт растет быстрее экспорта. В стране с высоким спросом и низкой производительностью отчетливо проявляется склонность богатых покупать товары из богатых стран, а бедных – товары из бедных стран. В результате внутри страны конкурентоспособными оказываются преимущественно сырье и услуги, а все остальное импортируется.

В бюджетной системе необходимо избежать *риска нарастания неконтролируемой задолженности регионов*. Требуются специальные институциональные решения, ограничивающие (или даже запрещающие) возможности дефицитного финансирования региональных бюджетов. Риски еще больше обостряются, если у федерального правительства отсутствуют сверхдоходы, которые можно быстро задействовать в случае нарастания социального напряжения.

Следует обратить внимание на *риски, связанные с ростом зарплат в бюджетном секторе* с целью качественного обновления кадрового состава, повышения привлекательности этих отраслей для высококвалифицированных специалистов. Однако серьезной проблемой здесь может стать отсутствие синхронизации институциональных реформ и роста оплаты труда, что может привести к консервации неэффективности, поскольку существующие кадры не будут заинтересованы уступать места новым, а новые не будут заинтересованы приходить в условиях доминирования старых принципов организации этих секторов.

Кроме того, существуют и макроэкономические риски повышения зарплат. Фактически бюджетный сектор начинает задавать уровень и динамику оплаты труда в экономике, конкурируя с частным сектором. В условиях, когда преодоление кризиса требует повышения эффективности, экономика получает сигнал о целесообразности повышения издержек. Бюджетные сектора существуют не изолированно от других, и динамика оплаты труда в них оказывает влияние на другие отрасли.

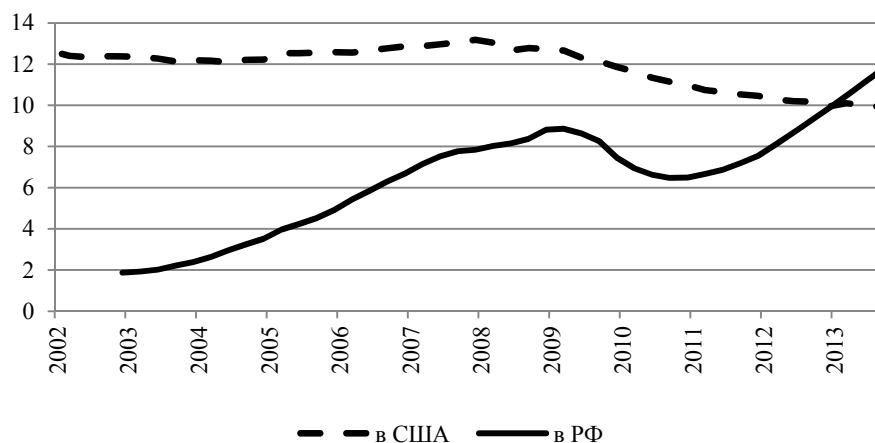
Это тем более важно, что бюджетный сектор с точки зрения привлекательности для работников уже перестал быть неконкурентоспособным. С учетом гарантий занятости, интенсивности и зарплаты работа в бюджетных организациях (наряду с госкорпорациями и органами госуправления) является вполне привлекательной для значительной части населения. В результате возникают проблемы конкуренции госсектора с частным бизнесом за рабочую силу, что будет негативно сказываться на конкурентоспособности отечественной экономики.

Резко возросшая привлекательность госсектора становится серьезным препятствием для осуществления частнопредпринимательской деятельности. Это один из факторов инвестиционного климата, на который пока не обращают достаточно внимания. Ситуация, когда госсектор был неконкурентен для квалифицированной рабочей силы, ушла в прошлое. Сейчас госсектор (в широком смысле – включая принадлежащие государству компании) стал исключительно конкурентоспособным в привлечении работников. В какой-то мере ситуация напоминает финансовый рынок середины 1990-х годов, когда государственные облигации (ГКО) своей доходностью оттягивали инвестиции из частного сектора.

Не следует сбрасывать со счетов *риски роста безработицы*. Традиционно российский бизнес реагировал на экономические проблемы консервацией занятости, снижением зарплат и переходом к частичной занятости. Такие меры тормозили возможности модернизации, однако способствовали поддержанию социально-политической стабильности. Есть вероятность, что реакция бизнеса в этот раз может измениться. Бизнес

склонен перенимать модель занятости, чаще применяемую в рыночных экономиках, а правительство осенью–зимой 2013 г. просигнализировало, что оно больше не накладывает политические ограничения на увольнения в целях модернизации. Это может создать принципиально новую ситуацию на рынке труда, что потребует от правительства существенного повышения эффективности деятельности органов трудоустройства, включая их роль по обеспечению территориальной мобильности рабочей силы.

В связи с возможными изменениями на рынке труда *высокий и продолжающийся рост уровня потребительского кредитования представляет собой дополнительный риск*. Объем накопленной задолженности населения в России невелик по сравнению с развитыми рыночными экономиками – немногим более 10 трлн руб. (15,9% ВВП). Однако с учетом существенно более высоких процентных ставок (в среднем 17,5% годовых) и коротких сроков кредита (средний срок – менее 3 лет) обслуживание банковской задолженности (стоимость всего кредитного портфеля) составляет в России примерно 12% от располагаемых доходов населения (в США этот показатель – порядка 11% при объеме задолженности около 80% ВВП). Иными словами, бремя долга уже выше американского при гораздо более низком объеме долга (рис. 8).



Источники: Росстат, ЦБ РФ, ФРС США.

Рис. 8. Обслуживание долга домашних хозяйств к располагаемым доходам

Правда, этот риск отчасти может быть компенсирован замедлением в минувшем году темпов роста потребительского кредитования. Вновь выдаваемые кредиты физическим лицам в 2013 г. в большей мере направлялись не на потребление, а на рефинансирование прежней задолженности. Сказанное, однако, не отменяет серьезного риска быстрого наращивания просроченной задолженности, что может повлечь за собой и рост социальной напряженности.

Среди серьезных *институциональных рисков* надо также выделить быстрое изменение «правил игры», даже если они меняются в лучшую сторону. Когда меняется правоприменительная практика (даже не закон), то, что недавно было обычаем делового оборота, оказывается преступлением – это может создать серьезные барьеры для готовности предпринимателя и просто гражданина создавать новые бизнесы и организации. Тем более что частная инициатива и предприимчивость у нас всегда воспринимались с подозрительностью и недоверием – и в XIX в., и в XXI в.

1.1.5. Приоритеты экономической политики, нацеленной на консолидацию экономического роста

Ключевой задачей в настоящее время является выработка экономической политики, которая обеспечила бы устойчивый рост в среднесрочной перспективе темпами, превышающими среднемировые, и сопровождаемый структурной модернизацией. Для этого необходимо сформировать новую модель роста, в основе которой не столько наращивание факторов производства – труда и капитала (здесь мы ограничены и внутренними условиями развития, и внешней конъюнктурой), сколько повышение эффективности их использования, т.е. повышение совокупной факторной производительности.

Следующие направления экономической политики естественным образом вытекают из представленного выше анализа. Они подразделяются на негативные (что надо отметить и чего не стоит делать) и на позитивные (что стоит предпринять).

Первое. Необходимо строго придерживаться консервативной (осторожной) макроэкономической политики, включая сбалансированность бюджета и восстановление «бюджетного правила».

«Бюджетное правило» должно быть подкреплено расходным маневром, т.е. сокращением расходов в одних секторах при наращивании их в других. Существующая структура бюджетных расходов нуждается в рационализации и повышении эффективности. Эта задача не решается путем организационных мер – вроде внедрения госпрограмм и замены ими части федеральных целевых программ (ФЦП) и ведомственных целевых программ (ВЦП). Программный характер бюджета является лишь формой, не несущей автоматически нового содержания.

Минфин России в 2013 г. совместно с экспертами начал работу по ревизии и переосмыслению бюджетных расходов. Эта работа должна быть продолжена с акцентом на выделение тех секторов, бюджетные расходы в которых имеют значимый мультипликативный эффект. Однако политически решения по рационализации расходов всегда болезненны, особенно если государство имеет значительные ресурсы и низкий долг.

Не менее важно повысить качество и прозрачность бюджетных процедур. В частности, следует отказаться от необходимости осуществлять все выплаты в календарные сроки (до конца года) или сдавать деньги в бюджет. Эта проблема отчасти начала решаться в связи с финансированием бюджетных учреждений через субсидию. Однако этого механизма нет как раз в той сфере, где труднее всего точно спланировать во времени результаты, – в инвестиционной деятельности.

Наконец, необходимы серьезная реструктуризация и модернизация бюджетной сети. Эта задача не может быть решена исключительно путем введения нормативно-подушевого финансирования и вымывания неэффективных бюджетных учреждений. Прежде всего, сами органы исполнительной власти должны принять решения о перспективах конкретных государственных и муниципальных (казенных, бюджетных, автономных) учреждений.

Второе. Следует преодолеть ситуацию, когда вся экономическая политика на практике сводится к бюджетному процессу. Принятие любых решений на федеральном уровне сводится к решению вопроса, где взять деньги на реализацию данного проекта (отрасли, региона, учреждения), а потом, в случае успешной его реализации, к поиску бюджетных средств на закупку того, что было произведено за бюджетные же деньги. (Например, выделить средства для развития судостроения, а потом, если на инвестиции

что-то будет построено и произведено, нужно будет выделить еще денег для закупки этих судов.)

Третье. При выработке принципов и мер экономической политики стоит отказаться от решений, которые ведут к повышению уровня издержек. При всей важности социального развития и зарплат бюджетников игнорирование фактора конкурентоспособности может негативно сказаться на готовности инвесторов размещать здесь свое производство, т.е. инвестировать в Россию.

Четвертое. Упорядочить бюджетную ситуацию в регионах, принять меры к ограничению наращивания расходных обязательств и долгов при повышении заинтересованности регионов в собирании налогов. Было бы важно провести широкое обсуждение реальных принципов федерализма, расширить налоговую базу и собираемость налогов, отнесенных к ведению регионов и муниципалитетов, а на этой основе обеспечить условия для развития межрегиональной конкуренции за инвестора и предпринимателя.

Для этого нужны серьезные институциональные шаги. В частности, можно воспользоваться опытом тех штатов в США, которые в середине XIX в. прошли через череду дефолтов. Тогда многими штатами были установлены конституционные запреты на принятие бюджетов с дефицитом. Это означает, что штаты могут заимствовать деньги только на осуществление конкретных проектов, но не на покрытие бюджетного дефицита в целом. Иными словами, долг может быть взят на решение какой-то задачи, но его выплата и обслуживание включаются в бюджет, который при этих условиях должен быть сбалансирован.

Пятое. Реформа социального государства (welfare state). В современном постиндустриальном обществе, принципы социального государства, заложенные на рубеже XIX–XX вв., демонстрируют свою полную неэффективность. Бессмысленно вкладывать большие деньги в сектора социальных услуг до их институциональной модернизации в соответствии с вызовами XXI в.

Постиндустриальное социальное государство будет существенно отличаться от традиционного индустриального, и именно в настоящее время происходит поиск его основополагающих принципов. Уже сейчас можно выделить ряд его характерных черт, к которым относятся: непрерывный и пожизненный характер предоставляемых услуг, когда люди учатся и лечатся на протяжении всей жизни; индивидуализация, т.е. возможность для человека определять собственные образовательные потребности, а также траектории и механизмы поддержания здоровья, выбирая из множества предлагаемых наборов образовательных и медицинских услуг; глобализация предоставления услуг и международная конкуренция за клиентов, когда образовательные и лечебные учреждения конкурируют не с соседними школами и больницами и даже не с соответствующими заведениями в своей стране, но во всем мире; приватизация социальных услуг при возрастании роли частных расходов на развитие человеческого капитала, поскольку частные платежи или соплатежи являются не только естественным, но и прямо неизбежным следствием технологической модернизации этих секторов и роста благосостояния населения; появление новых технологий, радикально изменяющих характер оказываемых этими секторами услуг.

Шестое. Улучшение условий ведения бизнеса при сосредоточении прежде всего на расширке тех позиций, по которым Россия выглядит хуже всего при анализе предпринимательского климата (например, по рейтингу *Doing Business*). Это прежде всего касается пяти позиций, по которым страна занимает места в рейтинге ниже 100-го.

К ним относятся:

- получение разрешений на строительство – самая тяжелая проблема, самое низкое место – 178-е;
- международная торговля – 157-е;
- подключение к системе электроснабжения – 117-е;
- кредитование – 109-е;
- защита инвесторов – 115-е место. (Здесь надо особенно выделить снижение рисков ведения бизнеса, связанных с возможностью криминализации предпринимательской деятельности, снижения регуляторной нагрузки на бизнес и уменьшения бремени, связанного с правоприменением.)

Седьмое. Стимулирование конкуренции является одним из важнейших институциональных приоритетов. Здесь также требуются серьезные институциональные и даже идеологические изменения. Необходимо перенести центр внимания антимонопольных органов на поддержание конкуренции и на недопустимость ее ограничения административными методами вместо борьбы с успешными фирмами, добивающимися высокой доли на рынке благодаря эффективности своей деятельности.

В связи с этим необходимы: существенное сокращение количества расследуемых антимонопольных дел, концентрация внимания на наиболее крупных и экономически значимых; отказ от ориентации антимонопольной политики на индивидуальных предпринимателях, структурах малого и среднего бизнеса, а также на компаниях с небольшой рыночной долей; снижение внимания к контролю за малыми и средними фирмами и большее противодействие монополистическим тенденциям крупных компаний, обладающих административным ресурсом.

Восьмое. Реформирование рынка труда и повышение территориальной мобильности рабочей силы.

Необходимо принять меры по повышению гибкости трудового законодательства, которое в настоящее время не отражает реалий постиндустриальной эпохи, прежде всего особенностей производства в условиях доминирования информационных технологий. Необходимо перейти от жесткого трудового законодательства и слабой дисциплины экономических субъектов к гибкому трудовому законодательству и высокой дисциплине участников рынка. Предстоит ввести в законодательство новые формы занятости, которые отражают развитие информационных технологий. Среди необходимых мер по корректировке трудового законодательства следует выделить:

- корректировку в соответствии с современными реалиями базовых понятий: «рабочее время», «рабочий день», «рабочее место» и пр.;
- повышение гибкости трудовых отношений, упрощение процедур найма и увольнений: сокращение времени уведомления об увольнении, снижение издержек увольнения, в том числе размера выходного пособия;
- существенное расширение оснований для заключения срочного трудового договора вплоть до полного отказа от бессрочных индивидуальных договоров;
- упрощение процедур изменения условий трудового договора и прекращения трудового договора по экономическим причинам;
- изменение организации рабочего времени: расширение возможностей для введения гибких графиков, развитие дистанционных форм занятости, вызов работников по необходимости и др.;
- упрощение кадрового делопроизводства (в том числе отмена трудовых книжек).

Параллельно необходимо решительно отказаться от политического давления на регионы и предпринимателей по искусственному поддержанию занятости. Разумеется, государство должно минимизировать социально-политические риски высвобождения работников. Такие риски есть, но они снижаются за счет демографического тренда (сокращения количества занятых в трудоспособном возрасте).

Помимо реформирования трудового законодательства, необходимы меры по поддержке межрегиональной мобильности. Потенциал ее не столь велик: по результатам обследования РАНХиГС, не более 30% населения готовы менять регион проживания в поисках новой работы, а среди них основным трендом является движение с востока страны на запад. Тем не менее следует стимулировать перемещение занятых в точки экономического роста, что отчасти может компенсировать сокращение численности экономически активного населения. Для активизации внутренней трудовой миграции в краткосрочной перспективе целесообразно осуществление следующих мер: создание единого национального банка данных по трудовым вакансиям; расширение доступа граждан России к социальным и иным видам услуг по месту фактического проживания (прежде всего это касается медицинского страхования); введение уведомительной регистрации при постановке на налоговый учет, обеспечивающей доступ к социальным благам на всей территории страны; развитие доступных в ценовом отношении сегментов рынка арендного и служебного жилья, общежитий для трудовых мигрантов и др.¹.

Девятое. Нарастивание усилий по интеграции российской экономики в международное разделение труда. Это прежде всего развитие и укрепление ЕврАзЭС, а также настойчивое стремление к единому экономическому пространству с ЕС.

Кроме того, интеграционные факторы должны быть одним из центральных вопросов деятельности денежных властей. У рубля есть хорошие шансы укрепиться на рынке региональных резервных валют, и продвижение в этом направлении должно быть важным критерием при принятии решений в области денежной политики.

* * *

С экономической точки зрения *суть предлагаемых мер можно определить как политику стимулирования предложения в противовес политике стимулирования спроса*. Разные страны в разное время отдают предпочтение той или иной модели роста. Стимулирование предложения предполагает создание условий, благоприятных для роста производительности отечественного производителя, включая низкую инфляцию и на этой базе низкие процентные ставки, снятие институциональных барьеров для бизнеса, понятные и прозрачные правила игры, предсказуемая и стабильная макроэкономика. В этой ситуации государство берет на себя развитие технической и социальной инфраструктуры, включая эффективные финансовые рынки, гибкий рынок труда, высокое качество человеческого капитала (образование и здравоохранение).

¹ Малева Т. Российский рынок труда: эффективность занятости или сокращение безработицы? // Модернизация и человеческое развитие». Доклад ПРООН о развитии человеческого потенциала. М.: ПРООН, 2011.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика

В 2013 г. инфляция оказалась выше целевого диапазона (5–6%), установленного на 2013 г. в соответствии с «Основными направлениями денежно-кредитной политики ЦБ РФ на 2013–2015 гг.», и составила 6,5%. В среднем в январе – декабре 2013 г. денежная масса М2 росла с темпом 15,3% в годовом выражении и на 1 января 2014 г. составила 31404,7 млрд руб. Международные резервы за год снизились на 5% – до 509,6 млрд долл.

В 2013 г. ЦБ РФ продолжил совершенствовать денежно-кредитную политику в рамках перехода к инфляционному таргетированию. В частности, Банк России ввел в действие понятие ключевой ставки процента, отражающей направленность денежно-кредитной политики, и, таким образом, завершил формирование процентного коридора.

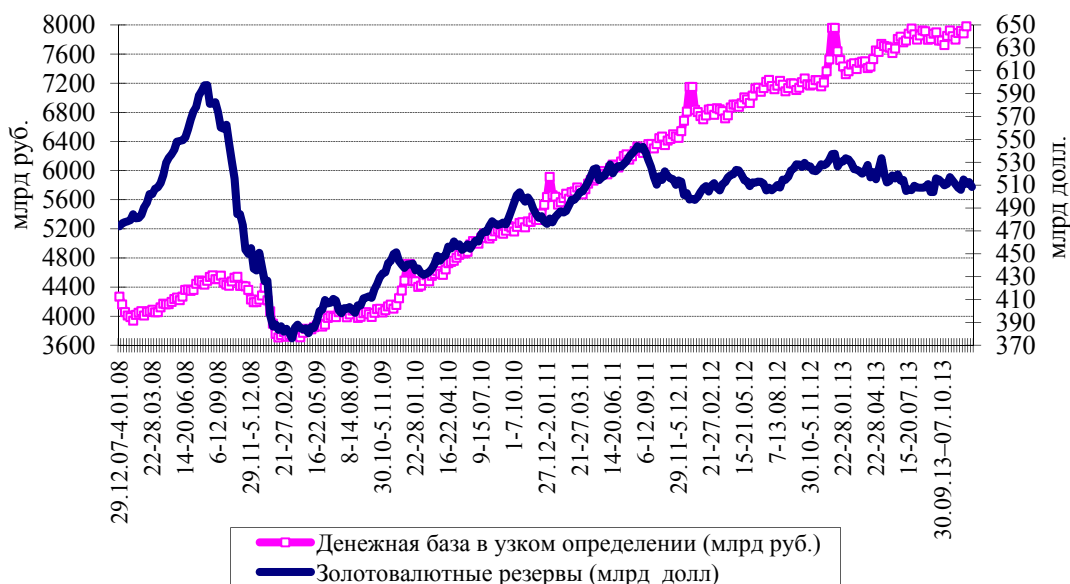
Банк России продолжил повышать гибкость курсообразования путем увеличения чувствительности границ операционного интервала к объему совершенных ЦБ РФ интервенций и корректировки механизма курсовой политики, направленной на обеспечение нейтральности валютных операций Федерального казначейства по пополнению (расходованию) средств суверенных фондов.

2.1.1. Денежный рынок

По итогам 2013 г. величина международных резервных активов снизилась на 28 млрд долл. (на 5%) и на начало января 2014 г. составила 509,6 млрд долл. (рис. 1 и 2). Данный объем резервов является более чем достаточным для обеспечения стабильности платежного баланса РФ, поскольку он покрывает 13 месяцев¹ импорта товаров и услуг в РФ. Отметим, что за 2012 г. международные резервы увеличились на 38,97 млрд долл. (на 7,8%) – до 537,6 млрд долл. на 1 января 2013 г., и уровень достаточности резервов достигал 14,5 месяца. В 2013 г. объем валютных резервов по сравнению с началом года уменьшился на 16,97 млрд долл. (–3,5%) в связи с проведением регулятором валютных интервенций, направленных на сглаживание волатильности курса рубля в периоды его быстрого ослабления. За 2012 г. валютные резервы, напротив, выросли на 32,6 млрд долл. (+7,2%), что в основном было связано с проведением операций Минфином России, операций РЕПО с контрагентами-нерезидентами, а также операций «валютный своп», в то время как объем интервенций на внутреннем рынке был

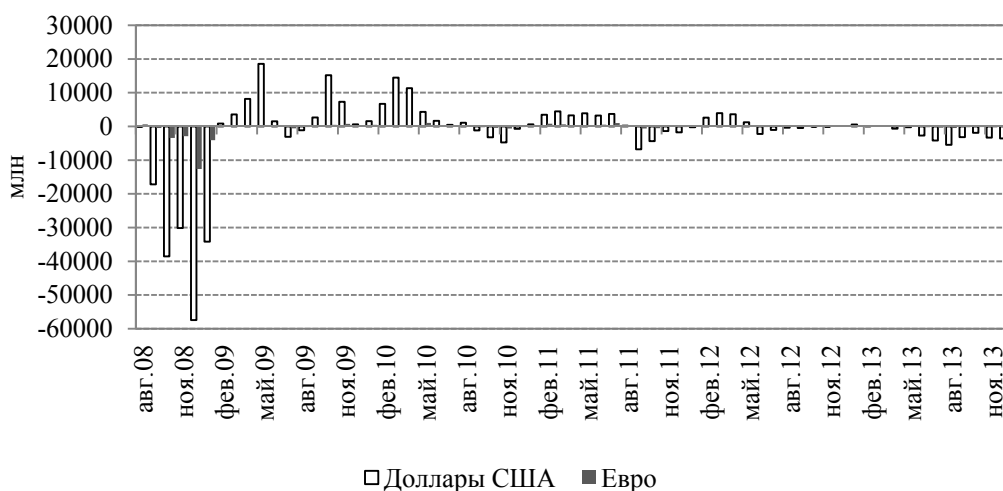
¹ Рассчитано по среднемесячной величине стоимостного объема импорта товаров и услуг за период октябрь 2012 г. – сентябрь 2013 г.

незначительным. Запасы монетарного золота уменьшились на 11 млрд долл. (–21,6%) по сравнению с началом года, что преимущественно обусловлено его отрицательной переоценкой. В результате на 1 января 2014 г. доля валютных резервов в общей сумме резервных активов составила 92,2% (90,5% в 2012 г.), а удельный вес золотого компонента – 7,8% (9,5% в 2012 г.).



Источник: Банк России.

Рис. 1. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных (международных) резервов РФ в 2008–2013 гг.



Источник: Банк России.

Рис. 2. Валютные интервенции (чистая покупка валюты) Банка России в 2008–2013 гг.

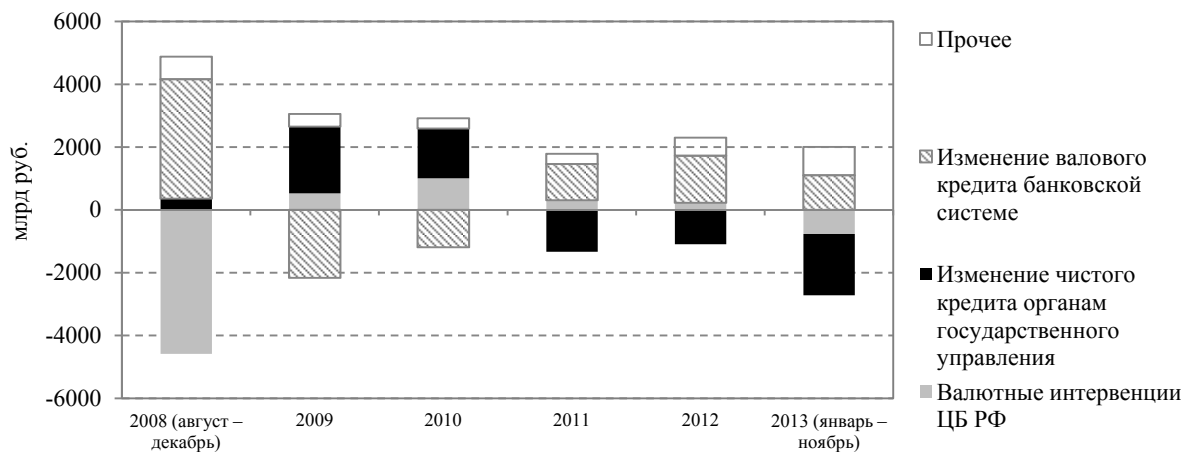
За 2013 г. денежная база в широком определении увеличилась на 6,6% и на начало 2014 г. составила 10,5 трлн руб. Основными факторами сокращения денежной базы в 2013 г. стали операции Банка России по продаже иностранной валюты на внутреннем рынке, а также накопление средств расширенного правительства на счетах в ЦБ РФ

(рис. 3). Вместе с тем ключевым фактором роста денежной базы в 2013 г. оставались операции Банка России по предоставлению средств коммерческим банкам. Отметим, что за 2012 г. денежная база увеличилась на 14% – до 9853 млрд руб., но при этом накопление средств расширенного правительства на счетах ЦБ выступало основным фактором, сдерживающим указанный рост.

Величина накопленных средств расширенного правительства на счетах ЦБ за 11 месяцев 2013 г. увеличилась на 1,9 трлн руб. (38,6%) (табл.1).

Отметим, что, несмотря на заявления ЦБ РФ о переходе к режиму таргетирования инфляции и проведение мер, направленных на повышение гибкости механизма курсообразования, ЦБ РФ в 2013 г. увеличил свое присутствие на валютном рынке, осуществляя значительные операции по продаже иностранной валюты. Для сравнения: начиная с 2010 г. нетто-покупка иностранной валюты снижалась (в 2010 г. – 34,1 млрд долл., в 2011 г. – 12,4 млрд долл., в 2012 г. – 7,6 млрд долл.). Однако за 2013 г. размер нетто-продажи иностранной валюты составил 27 млрд долл. Очевидно, что подобные меры Банка России вызваны не только необходимостью сглаживать волатильность курса рубля, но и желанием ЦБ РФ замедлить темпы его обесценения в условиях снижения сальдо счета текущих операций и оттока капитала из страны.

Отметим, что такая интервенционная политика ЦБ РФ, возможно, не противоречит задаче перехода к инфляционному таргетированию, так как из-за действия эффекта переноса обменного курса в цены ослабление рубля приводит к росту российской инфляции. В то же время значительное расширение однонаправленных (только продажа) операций ЦБ РФ на валютном рынке представляется нам неоправданным в условиях фундаментальной тенденции к сокращению общего сальдо платежного баланса РФ в связи с расширением импорта за счет увеличения его физического объема при стагнации экспорта (как по стоимости, так и по физическому объему), а также в обстановке ускорения оттока частного капитала из России.



Источник: Банк России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 3. Основные факторы изменения денежной базы (в широком определении) в 2008–2013 гг.¹

¹ Рассмотренный период в 2008 и 2013 гг. определяется доступностью на момент написания обзора данных по валютным интервенциям ЦБ РФ и балансу ЦБ РФ.

Таблица 1

Баланс Банка России в 2012–2013 гг.

	01.01.2012		01.01.2013		01.12.2013	
	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	14245276	76,7	14525436	70,4	15433355	68,1
Кредиты и депозиты	1663280	9,0	3158355	15,3	4259354	18,8
Драгоценные металлы	1527545	8,2	1646187	8,0	1429894	6,3
Ценные бумаги	426150	2,3	456314	2,2	451833	2,0
Прочие активы	97857	0,5	251549	1,2	451350	2,0
Итого по активу	18562735	100	20630744	100	22675450	100
Наличные деньги в обращении	6896064	37,2	7667950	37,2	7522845	33,2
Средства на счетах в Банке России	7742221	41,7	9404984	45,6	10745922	47,4
<i>В том числе: Правительства РФ</i>	4443546	23,9	4913764	23,8	6811932	30,0
<i>кредитных организаций – резидентов</i>	1748402	9,4	2185349	10,6	1616635	7,1
Средства в расчетах	36217	0,2	158	0,0	23290	0,1
Выпущенные ценные бумаги	–	–	–	–	–	–
Обязательства перед МВФ	472335	2,5	447686	2,2	497885	2,2
Прочие пассивы	158612	0,9	138183	0,7	1139868	5,0
Капитал	3235383	17,4	2724457	13,2	2745640	12,1
Прибыль отчетного года	21903	0,1	247326	1,2	–	–
Итого по пассиву	18562735	100	20630744	100	22675450	100

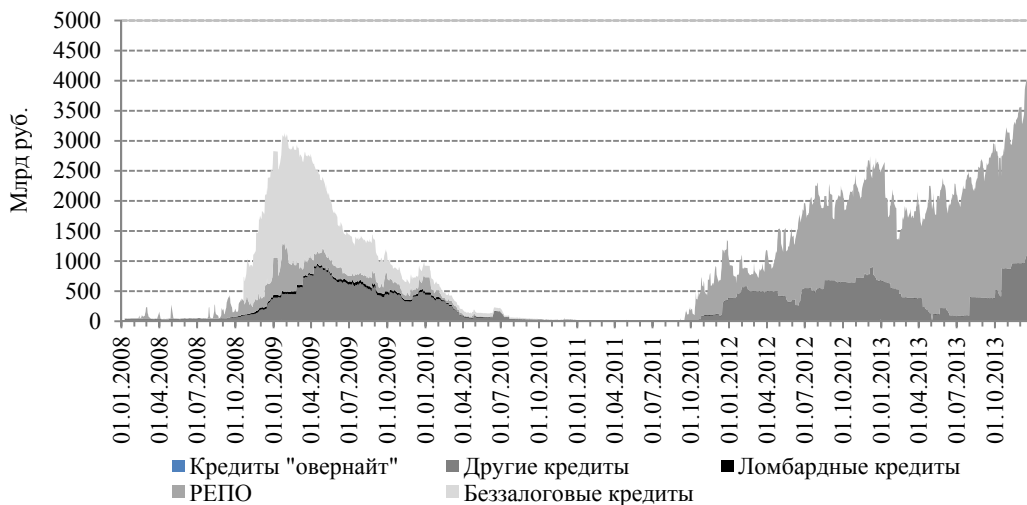
Источник: Банк России.

На рис. 4 представлена динамика задолженности коммерческих банков перед ЦБ РФ. Начиная с 2011 г. наблюдается тенденция существенного роста объемов предоставления ликвидности кредитным организациям Банком России. В 2013 г. размер задолженности превысил пиковые значения кризисного периода, увеличившись за год на 65% и составив на 1 января 2014 г. 4,4 трлн руб. Основным источником привлечения ликвидности кредитными организациями со стороны регулятора являются аукционы РЕПО, средняя задолженность по которым в 2013 г. равнялась 1,95 трлн руб. (1,1 трлн руб. в 2012 г., 0,2 трлн руб. в 2011 г.). Максимальный объем средств предоставляется на аукционах РЕПО сроком 1 неделя (в среднем за 2013 г. – 1,6 трлн руб.).

Предоставление ликвидности Банком России кредитным организациям осуществлялось преимущественно с использованием краткосрочных операций РЕПО, средневзвешенные ставки по которым составляли за период с января по декабрь 2013 г. 5,5–5,6%. В связи с нехваткой у отдельных кредитных организаций ценных бумаг, принимаемых в качестве обеспечения по операциям РЕПО, и недостаточно активным перераспределением средств на межбанковском рынке использовались операции «валютный своп» по ставке 6,5% по рублевой части сделок.

Во второй половине 2013 г. отмечается рост задолженности банковского сектора по кредитам ЦБ РФ, обеспеченным нерыночными активами и поручительствами, что отчасти обусловлено введением Банком России нового инструмента предоставления банковской ликвидности – трехмесячного кредитного аукциона, обеспеченного нерыночными активами (векселями, кредитными требованиями) по плавающей процентной ставке. В рамках первого подобного аукциона, проведенного 15 октября 2013 г., регу-

лятором было размещено 500 млрд руб. под 5,76% годовых. Минимальная стоимость кредита привязана к ключевой ставке недельного РЕПО, равной 5,5% на момент проведения первого аукциона, плюс 0,25 п.п. Преимущество трехмесячного аукциона перед аналогичным годовым аукционом, введенным регулятором в июне 2013 г., заключается в большей доступности залога нужной срочности для кредитных организаций и в увеличении залоговой массы, которой располагают банки, за счет снижения срока предоставления средств. Отметим, что до введения регулятором данного инструмента банки предъявляли низкий спрос на инструменты рефинансирования под залог нерыночных активов в связи с высоким уровнем фиксированной ставки (7,5%). Несмотря на весьма выгодные условия кредитования по плавающей ставке, участие в подобном аукционе доступно лишь для крупных банков, у которых заметно выше залоговая база.



Источник: Банк России.

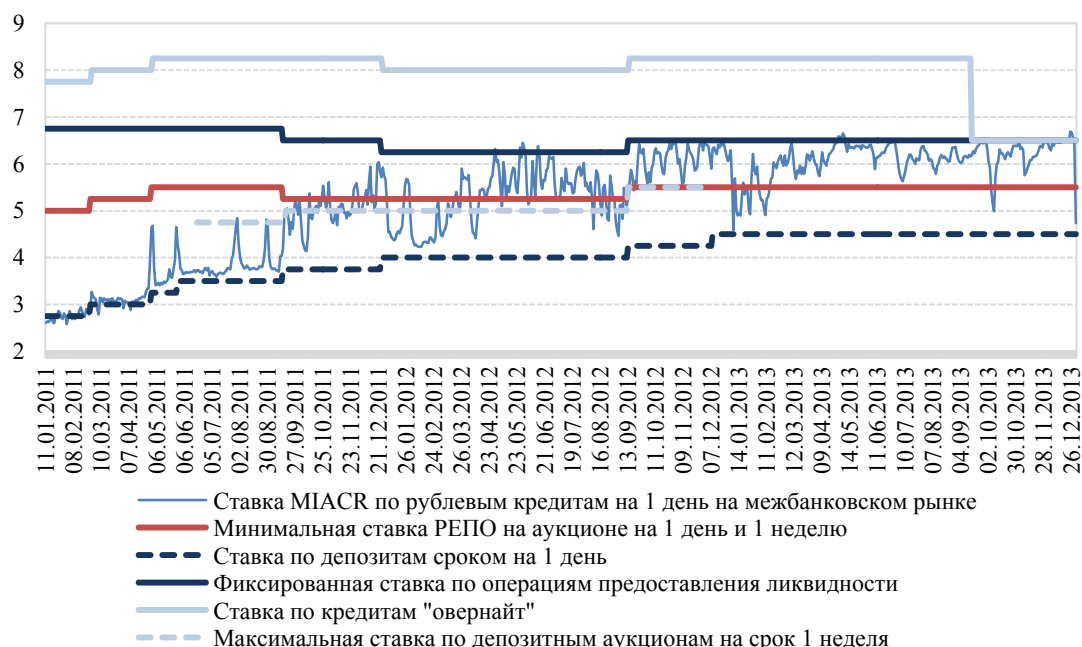
Рис. 4. Задолженность коммерческих банков перед Банком России в 2008–2013 гг.

Ставка процента на рынке межбанковского кредитования¹ в течение 2013 г. увеличилась на 18,5% (с 5,4% в среднем в январе 2013 г. до 6,4% в среднем в декабре 2013 г.). Ставка по межбанковским кредитам находилась в верхней части процентного коридора ЦБ, периодически приближаясь к его верхней границе (рис. 5). В целом среднегодовое значение ставки МІАСR по однодневным межбанковским кредитам в рублях увеличилось на 10% – с 5,5% в 2012 г. до 6,1% в 2013 г. Отметим, что в условиях, когда основным каналом роста денежной базы являются операции ЦБ РФ, именно решения Банка России определяют динамику процентных ставок. Дополнительным фактором роста ставки процента на межбанковском рынке в IV квартале 2013 г. стал отзыв лицензий у нескольких российских банков.

По состоянию на 1 января 2014 г. 70% суммарной задолженности кредитных организаций перед ЦБ РФ приходилось на 5 крупнейших участников рынка (по данным на 1 января 2013 г., 70% задолженности банков перед регулятором на сумму 2,7 трлн руб. приходилось на 13 банков). В свою очередь, о высокой степени концентрированности

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

рынка межбанковского кредитования свидетельствует то, что на 1 января 2014 г. 70% задолженности банков перед кредитными организациями-резидентами, составившей 2,6 трлн руб., приходилось на 10 банков (на 1 января 2013 г. 70% задолженности размером 2,7 трлн руб. входило в пассивы 13 банков)¹.



Источник: Банк России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 5. Коридор процентных ставок Банка России и динамика межбанковского рынка в 2012–2013 гг.

Отметим, что в перспективе расширение использования регулятором инструментов предоставления ликвидности на длительные сроки (трехмесячных – годовых аукционов РЕПО под залог нерыночных активов) позволит банкам высвободить рыночное обеспечение и создаст условия для дополнительного роста объемов и доступности межбанковского кредитования.

Рассмотрим структуру денежной базы в широком определении более подробно (табл. 2).

Среди компонент широкой денежной базы, объем которых снизился, можно выделить корреспондентские счета (сокращение за январь – декабрь 2013 г. на 6,3% – до 1270 млрд руб.), обязательные резервы банков (на 4% – до 409 млрд руб.). Выросли депозиты кредитных организаций в Банке России (на 28,5% – до 518 млрд руб.), наличные деньги в обращении (на 8,3% – до 8308 млрд руб.). В целом объем избыточных резервов за 12 месяцев 2013 г. увеличился на 1,6% и составил 1788 млрд руб. Снижение величины остатков средств на корсчетах в ЦБ РФ в условиях роста ставок межбанковского кредитования говорит об увеличении структурного дефицита² ликвидности в банковском секторе.

¹ На основе расчетов Центра структурных исследований ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

² Под структурным дефицитом ликвидности ЦБ РФ понимает состояние банковского сектора, характеризующееся существованием устойчивой потребности у кредитных организаций в получении ликвидности

Таблица 2

Динамика денежной базы в широком определении в 2013 г. (млрд руб.)

	01.01.2012	01.01.2013	01.04.2013	01.07.2013	01.10.2013	01.01.2014
Денежная база (в широком определении)	8644	9853	8628	9063	9117	10504
- наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций	6896	7668	7102	7420	7369	8308
- корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	982	1356	856	1002	1098	1270
- обязательные резервы	378	426	450	498	506	409
- депозиты кредитных организаций в Банке России	388	403	220	145	144	518
- облигации Банка России у кредитных организаций	0	0	0	0	0	0
<i>Справочно: избыточные резервы</i>	1370	1759	1076	1147	1242	1788

Источник: Банк России.

В среднем в январе – ноябре 2013 г. денежная масса М2 росла с темпом 15,3% в годовом выражении. В 2010 г. в среднем за год темп прироста денежной массы составил 32,5%, в 2011 г. – 24,3%, в 2012 г. – 19,4%. В целом можно отметить, что тенденция плавного снижения темпов прироста денежной массы (относительно аналогичного периода предыдущего года), наблюдавшаяся с 2011 г., в первой половине 2013 г. сменилась на противоположную, и во втором полугодии ежемесячный темп прироста М2 стабилизировался на уровне 15,4–16,7% в годовом выражении. Отметим, что в среднем в первом полугодии 2013 г. темп прироста М2 в годовом выражении составил 16,8%, при этом денежная база в среднем увеличивалась на 13,5%, а денежный мультипликатор – на 3%.

Таким образом, увеличение темпов прироста денежного агрегата М2 в целом за 12 месяцев 2013 г. является умеренным по сравнению с предшествующими периодами, и с учетом относительно невысоких значений базовой инфляции 5,6% в годовом выражении (5,7% – 2012 г.) само по себе не создает предпосылок нарушения ценовой стабильности со стороны монетарных факторов.

С учетом того что за 2013 г. денежная база увеличилась на 6,6%, денежная масса – на 14,6%, темп прироста денежного мультипликатора составил 7,5%. В период с января по декабрь 2013 г. денежный мультипликатор (отношение М2 к денежной базе) в среднем составлял 3,2, несколько увеличившись по сравнению с 2012 г. (в среднем в 2012 г. – 3). Такое значение денежного мультипликатора является средним значением для развивающихся экономик, 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 1993–2013 гг. денежный мультипликатор вырос с 3,1 до 6,1.

Уровень монетизации российской экономики (отношение М2 к ВВП) за период 1999–2012 гг. увеличился в 2,5 раза до 51,5% в 2012 г. Для сравнения: в Белоруссии отношение М2 к ВВП за аналогичный период выросло в 1,8 раза до 30,5%, в Казахстане – в 2,6 раза до 34,7% в 2012 г., на Украине – в 3,3 раза до 54,9%. Относительно меньшие темпы роста монетизации ВВП в период 1999–2012 гг. были характерны для большинства стран Центральной и Восточной Европы, например, в Польше отношение М2 к

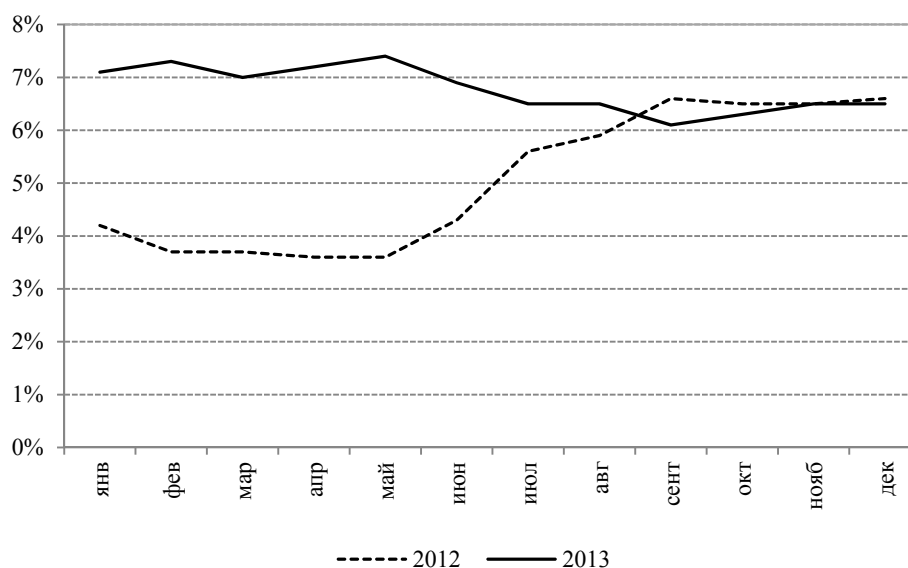
посредством операций с Банком России (из «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов»).

ВВП увеличилось в 1,4 раза до 57,9% в 2012 г., во Франции – в 1,5 раза до 158% в 2012 г., в Германии данный показатель оставался относительно стабильным и достиг 173% в 2012 г. Отметим, что относительно низкий уровень монетизации российской экономики обусловлен сравнительно низким уровнем развития финансовой системы в РФ.

Если анализировать компоненты денежной массы, то можно заметить, что депозиты населения в 2013 г. в среднем росли на 18,3% в годовом выражении (19,9% в 2012 г.), депозиты нефинансовых и финансовых организаций в среднем увеличивались на 12% (18,3% в 2012 г.). Денежный агрегат М0 в среднем в годовом выражении вырос на 8,2% в 2013 г. (12,7% в 2012 г.), а его доля в М2 в среднем составляла 22,6% (24% в 2012 г.). Таким образом, в 2013 г. продолжилось снижение доли наличных денег в денежной массе, что отражает постепенное развитие финансовой системы РФ. Однако эта доля все еще остается очень высокой по сравнению с развитыми странами, где она, как правило, находится на уровне около 10%.

2.1.2. Инфляционные процессы

В 2013 г. инфляция в очередной раз оказалась выше целевого диапазона (5–6%), установленного на 2013 г. в «Основных направлениях денежно-кредитной политики ЦБ РФ на 2013–2015 гг.», приблизившись к его верхней границе в сентябре 2013 г. и составив 6,5% по итогам года (6,6% в 2012 г.) (рис. 6).



Источник: Росстат; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 6. Темп прироста ИПЦ в 2012–2013 гг. (% за год)

Превышение инфляцией верхней границы целевого диапазона было вызвано главным образом немонетарных факторов, в частности, более быстрым, чем в 2012 г., удорожанием отечественных продовольственных товаров. Напомним, что темп прироста денежной массы М2 в годовом выражении в среднем за 12 месяцев 2013 г. замедлился и составил 15,3% в годовом выражении. Повышательное давление на потребительские цены оказывали также индексация тарифов на услуги естественных мо-

нополий и повышение акцизов на отдельные товары. Кроме того, с учетом значительной доли импортных товаров в потреблении экономических агентов РФ ослабление рубля также внесло вклад в ускорение инфляции. Отметим, что эффект переноса колебаний валютного курса в цены в российской экономике является неполным. В среднем в течение одного месяца эффект переноса валютного курса в ИПЦ составляет 5%, а основная часть приспособлений уровня цен к колебаниям курса рубля происходит в следующие 6–12 месяцев¹.

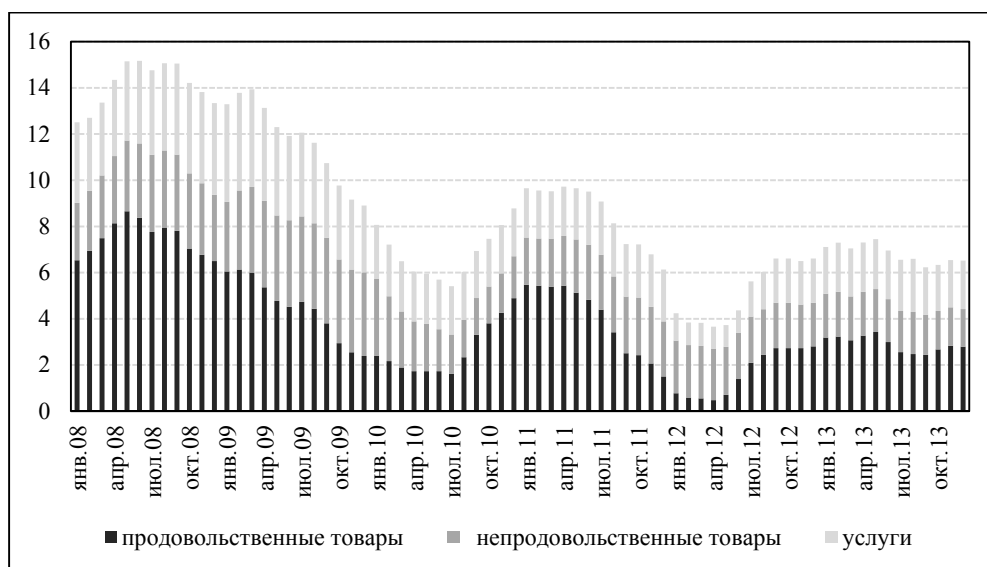
В то же время следует сказать, что при установлении Банком России целевого ориентира по инфляции на 2013 г. было важно попытаться точнее учесть возможное воздействие случайных факторов (влияние урожая 2012 г. на заготовку кормов, используемых в 2013 г.; анализ структуры рынков различных видов продовольственных и непродовольственных товаров; учет эффекта переноса обесценения национальной валюты в цены товаров; введение торговых ограничений и т.д.) и оценить возможные отклонения инфляции от целевого диапазона. Поэтому выход инфляции за пределы целевого диапазона однозначно является неудачей политики ЦБ РФ.

Рассмотрим инфляционные процессы в 2013 г. более подробно. Как показано в *табл. 3*, за период с января по декабрь 2013 г. темп прироста цен на потребительские товары оказался несколько ниже аналогичного показателя 2012 г. Существенный вклад в увеличение цен продовольственных товаров внес рост цен на яйца (+28,8%), на сливочное масло (+18,6%), на алкогольные напитки (+14,6%), на молоко и молочную продукцию (+13,1%), на плодоовощную продукцию (+9,3%). Повышение цен на сливочное масло и молочную продукцию, а также на яйца был обусловлен дефицитом сырья в связи с ограниченным количеством кормов из-за низкого урожая 2012 г. Удорожание плодоовощной продукции, начавшееся в октябре 2013 г., было связано со снижением урожая из-за обильных дождей в центральной части России. Отметим, что ограничения на ввоз в Россию ряда товаров из Белоруссии, Прибалтики, Украины также оказывали повышательное давление на динамику цен на продовольственные товары. Рост акцизов привел к значительному увеличению цен на алкогольную продукцию.

Темп прироста цен на непродовольственные товары в 2013 г. также замедлился (+4,5%) по сравнению с 2012 г. Быстрее всего в данной товарной группе в связи с повышением акцизов росли цены на табачные изделия. Кроме того, рост акцизов, а также стоимости топлива в оптовой торговле во второй половине 2013 г. в связи с закрытием нескольких нефтеперерабатывающих заводов на ремонт привели к увеличению темпов прироста цен на бензин.

В 2013 г. платные услуги подорожали на 8% по сравнению с 2012 г. Заметный вклад в удорожание платных услуг населению внесла индексация регулируемых цен и тарифов на услуги организаций инфраструктурных видов деятельности. Следует отметить некоторое ускорение темпов прироста цен по большинству групп услуг. Вместе с тем перенос срока индексации тарифов на июль вместо января представляется нам оправданным, поскольку поступление на рынок нового урожая после индексации тарифов оказывает понижающее воздействие на цены на продовольственные товары и частично демпфирует эффект индексации тарифов.

¹ По оценкам ИЭП им. Е. Т. Гайдара.



Источник: Росстат; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 7. Структура инфляции в 2008–2013 гг. (% в месяц к соответствующему месяцу предыдущего года)

Таблица 3

**Годовой темп прироста цен на отдельные виды
потребительских товаров и услуг в 2011–2013 гг.
(% к декабрю предыдущего года)**

	2011	2012	2013	2011–2013*
ИПЦ	6,1	6,6	6,5	20,5
Продовольственные товары	3,9	7,5	7,3	19,8
Крупа и бобовые	-8,0	-7,0	3,2	-11,7
Масло сливочное	6,6	3,0	18,6	30,2
Масло подсолнечное	4,6	3,4	-3	4,9
Макаронные изделия	3,4	7,6	4,7	16,5
Молоко и молочная продукция	6,3	4,4	13,1	25,5
Яйца	6,2	5,1	28,8	43,8
Хлеб и хлебобулочные изделия	8,9	12,0	8,0	31,7
Мясо и птица	9,2	8,3	-3	14,7
Рыба и морепродукты	10,3	1,9	7,6	20,9
Фруктовоовощная продукция	-24,7	11,0	9,3	-8,6
Алкогольные напитки	8,4	12,1	14,6	39,3
Непродовольственные товары	6,7	5,2	4,5	17,3
Строительные материалы	7,9	5,1	2,5	16,2
Бензин автомобильный	14,9	6,8	5,7	29,7
Табачные изделия	21,1	22,6	29,3	92,0
Услуги	8,7	7,3	8,0	26,0
Жилищно-коммунальные услуги	11,7	9,4	9,8	34,2
Услуги дошкольного воспитания	11,3	6,4	9,9	30,1
Санаторно-оздоровительные услуги	9,0	5,9	5,7	22,0
Услуги пассажирского транспорта	9,1	6,9	8,9	27,0
Услуги организаций культуры	11,3	8,8	10,5	33,8

* Инфляция за 2011–2013 гг.

Источник: Росстат.

В завершение данного раздела сравним темпы прироста потребительских цен в России и в других странах СНГ (табл. 4).

Таблица 4

**Динамика индексов потребительских цен в странах
СНГ в 2011–2013 гг., % в год**

	2011	2012	2013*	2011–2013**
Страны СНГ				
Азербайджан	8	1	1,7	10,9
Армения	8	3	4,5	16,2
Белоруссия	53	59	13,8	176,8
Казахстан	8	5	4,2	18,2
Киргизия	17	3	2,9	24,0
Молдавия	8	5	4,4	18,4
<i>Россия</i>	8	5	5,95	20,1
Таджикистан	13	6	3,35	23,8
Украина	8	0,6	0,0	8,6
Развитые страны				
Германия	2,1	2,0	1,3	5,5
Франция	2,1	2,0	0,7	4,9
США	3,2	2,1	1,2	6,6
Нидерланды	2,3	2,5	1,5	6,4

* Данные за январь – ноябрь.

** Инфляция за 2011–2013 гг.

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

За период с января по ноябрь 2013 г. Россия оказалась на 2-м месте по темпам роста потребительских цен после Белоруссии среди стран СНГ. По итогам 11 месяцев на Украине наблюдался нулевой уровень инфляции. Инфляция в России с января по ноябрь 2013 г. в 2,5–8,5 раза превышала аналогичный показатель развитых стран (табл. 4). Таким образом, инфляция в РФ продолжает оставаться сравнительно высокой как на фоне развитых стран, так и на фоне экономик с развивающимися рынками.

В 2014 г. сдерживающими инфляцию факторами станут замедление экономической активности, умеренный рост денежного предложения, благоприятная ситуация с урожаем зерновых и зернобобовых культур в 2013 г., улучшение предложения на мировом аграрном рынке. К факторам, которые потенциально могут ускорить инфляцию в 2014 г., следует отнести возможное продолжение снижения курса рубля и действие эффекта переноса курса в цены, последствия снижения урожая плодоовощной продукции в 2013 г., дальнейший рост акцизов.

В целом перспективы достижения инфляцией целевого уровня (5%) в 2014 г. с учетом текущих тенденций в экономике России, а также модификации процентной политики ЦБ РФ (введение ключевой ставки процента как основного инструмента денежно-кредитной политики в условиях инфляционного таргетирования, завершение формирования коридора процентных ставок, направленного на снижение волатильности краткосрочных процентных ставок на межбанковском рынке) представляются реалистичными.

Решение о замораживании тарифов на услуги естественных монополий для юридических лиц и использовании понижающего коэффициента при индексации регулируемых цен и тарифов для населения в 2014 г. также будет способствовать достижению цели по инфляции.

2.1.3. Основные мероприятия в области денежно-кредитной и валютной политики

В 2013 г. в условиях постепенного перехода к режиму таргетирования инфляции Банк России принял ряд важных решений в области совершенствования системы своих процентных инструментов, а также повышения гибкости процесса курсообразования.

Решения в области денежно-кредитной политики

Наиболее значимым решением Банка России в 2013 г. стало введение ключевой процентной ставки путем унификации процентных ставок по операциям предоставления и абсорбирования ликвидности на аукционной основе на срок 1 неделя (5,50% годовых на 13 сентября 2013 г.). При этом Банк России завершил формирование коридора процентных ставок. Ставки по операциям Банка России постоянного действия по абсорбированию и предоставлению ликвидности на срок 1 день образуют, соответственно, нижнюю (4,5% годовых на 13 сентября 2013 г.) и верхнюю (6,5% годовых на 13 сентября 2013 г.) границы процентного коридора, симметричные относительно ключевой ставки (рис. 5).

Выбор ключевой ставки представляется обоснованным в связи с тем, что основным источником привлечения ликвидности кредитными организациями со стороны ЦБ РФ являются аукционы сроком 1 неделя (в среднем за январь – декабрь 2013 г. – 1,6 трлн руб.), в то время как задолженность по однодневным аукционам (в среднем за январь – декабрь 2013 г. – 0,2 трлн руб.) и по аукционам на длительные сроки (3, 12 месяцев) существенно ниже, чем по недельным аукционам (рис. 8).

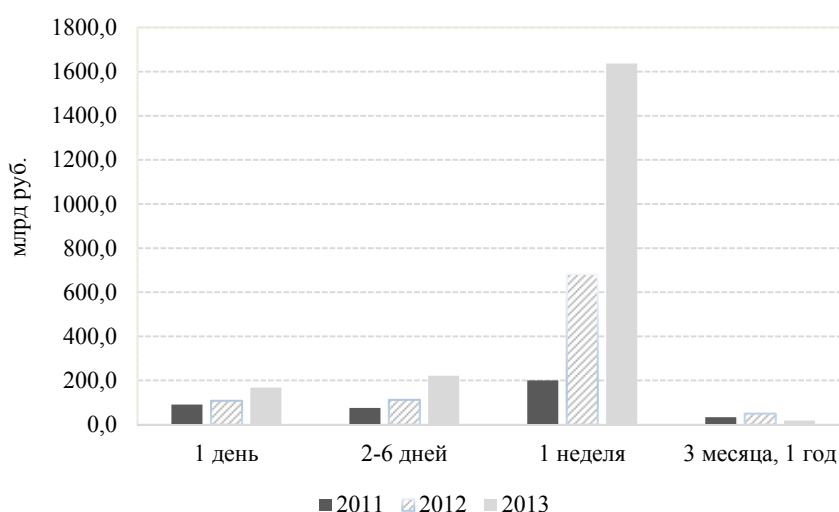


Рис. 8. Средняя задолженность коммерческих банков перед ЦБ РФ по сделкам РЕПО различной срочности 2011–2013 гг.

Регулятор намерен использовать ключевую ставку в качестве основного индикатора направленности денежно-кредитной политики. ЦБ РФ официально признал второстепенную роль ставки рефинансирования. С 1 января 2016 г. ставка рефинансирования будет скорректирована до уровня ключевой ставки, что позволит повысить прозрачность денежно-кредитной политики не только для экономических агентов внутри страны, но и за рубежом, увеличивая доверие инвесторов к сигналам Банка России. В усло-

виях режима таргетирования инфляции основным инструментом денежно-кредитной политики является процентная ставка, воздействующая на объем кредитования, денежную массу и прочие макроэкономические показатели. Изменение ключевой ставки процента потенциально может служить сигналом для экономических агентов о смягчении или ужесточении монетарной политики, оказывающим непосредственное воздействие на их ожидания.

12 июля 2013 г. Банк России объявил о появлении нового инструмента рефинансирования банковской системы – аукционов по предоставлению кредитов, обеспеченных нерыночными активами или поручительствами, на срок 12 месяцев. При этом появление нового инструмента было направлено не на рост объемов рефинансирования, а на его перераспределение в пользу более долгосрочных инструментов. Минимальная процентная ставка по новому инструменту рефинансирования составила 5,75% годовых, превысив на 0,25 п.п. минимальную ставку по аукционам прямого РЕПО на срок 1 день. По результатам первого подобного аукциона, проведенного в конце июля 2013 г., объем предоставленных средств составил 306,8 млрд руб. при лимите 500 млрд руб. Годовые кредиты 31 заемщику, принявшему участие в аукционе, были выданы по минимальной процентной ставке – 5,75%. Невысокий интерес к новому инструменту Банка России объясняется технической стороной вопроса, поскольку не все банки, желающие участвовать в аукционе, успели получить одобрение активов со стороны регулятора. Другой, на наш взгляд, более важной причиной низкого спроса на проведенный аукцион является отсутствие у большинства банков залога нужной срочности (12 месяцев), а также высокие альтернативные издержки снижения располагаемой кредитными организациями залоговой массы (упущенные возможности получения кредитов на короткие сроки в результате дефицита доступной залоговой массы). Отметим, что второй подобный аукцион лимитом 500 млрд руб., проведение которого было запланировано на 13 января 2014 г., не состоялся по результатам сбора заявок.

13 сентября Банк России объявил о снижении процентной ставки по кредитам «овернайт» и по кредитам, обеспеченным нерыночными активами или поручительствами, на срок 1 день до уровня 6,50% годовых и о повышении максимальной процентной ставки по депозитным операциям на аукционной основе на срок 1 неделя до уровня 5,50% годовых, сохранив без изменения уровень ставок по другим операциям Банка России и ставки рефинансирования.

ЦБ РФ планирует постепенно увеличивать средние сроки предоставления ликвидности, используя однодневные инструменты лишь в экстренных случаях. В частности, с февраля 2014 г. будут приостановлены аукционные операции на срок 1 день и по фиксированным ставкам на срок свыше 1 дня. Однако Банк России будет использовать точечные операции РЕПО на аукционной основе на сроки от 1 до 6 дней в случае необходимости. Регулятор подчеркивает, что межбанковское кредитование должно начать играть основную роль в перераспределении ликвидности между участниками рынка. Остановимся на анализе данных мер более подробно.

Во-первых, сокращение краткосрочных операций на открытом рынке (менее 7 дней) может повлечь за собой снижение управляемости процентными ставками. Регулирование ставок по однодневным кредитам МБК, как показывает практика развитых стран, возможно именно через использование операций РЕПО сроком на 1 день. Отсутствие данного инструмента может привести к повышению ставок по краткосрочным межбанковским кредитам и к росту их волатильности. Отмена аукционов по фиксированным

ставкам также может оказать повышательное давление на ставки межбанковского кредитования, поскольку аукционы по плавающей ставке не имеют ограничений на рост ставок сверху.

Во-вторых, отметим, что рынок межбанковского кредитования в РФ является высококонцентрированным: на 1 января 2014 г. на 10 крупнейших участников рынка приходилось 71%, на 20 коммерческих организаций – 83%, на 50 банков – 96% задолженности перед кредитными организациями, общая сумма которой составила 2,6 трлн руб.¹. То есть большая часть мелких банков имеет весьма ограниченный доступ к рынку межбанковского кредитования.

Отметим, что совершенствование системы инструментов рефинансирования ЦБ РФ является необходимым, но далеко не достаточным условием дальнейшего развития рынка межбанковского кредитования. В этой связи необходимо проведение мер по снижению концентрации рынка МБК.

Однако в среднесрочной перспективе увеличение сроков предоставления ликвидности регулятором может повысить стимулы кредитных организаций к эффективному управлению ликвидными активами, что в конечном счете создаст условия для снижения волатильности процентных ставок на межбанковском рынке. В то же время формирование «длинных» денег в экономике является задачей не центрального банка, а финансовой системы в целом. В связи с этим весьма актуальными для российской экономики продолжают оставаться проблемы повышения глубины финансового сектора, развития институциональной среды.

В октябре 2013 г. система инструментов денежно-кредитной политики была дополнена аукционами по предоставлению кредитов, обеспеченных нерыночными активами, по плавающей процентной ставке на срок 3 месяца. Отметим, что результаты проведения первого подобного аукциона в октябре 2013 г. показали наличие высокого спроса на данный инструмент ЦБ РФ (спрос составил 563 млрд руб. при лимите 500 млрд руб.). Выгоды использования трехмесячного РЕПО под залог нерыночных активов обусловлены более низкой плавающей ставкой процента по сравнению с аукционами по фиксированной ставке и годовым аукционом под залог нерыночных активов по плавающей ставке. Участие в трехмесячном аукционе позволяет банкам увеличить располагаемую залоговую базу и облегчить предоставление залога нужной срочности в отличие от аналогичного годового аукциона.

С целью смягчения проблемы дефицита ликвидности отдельных кредитных организаций Банк России продолжит проведение операций на аукционной основе с использованием не только ценных бумаг, но и прочих видов активов, включая нерыночные. Однако в условиях постепенного снижения возможностей предоставления банкам ликвидности под залогом надлежащего качества Банк России планирует активно использовать покупку и продажу активов (ценных бумаг, золота, иностранной валюты) как дополнительный инструмент регулирования ликвидности. Повышение разнообразия механизмов предоставления ликвидности регулятором может помочь стабилизировать ситуацию с ликвидностью банковского сектора.

Среди нововведений Банка России, принятых на заседании совета директоров 13 сентября 2013 г., отметим также установление целевого уровня инфляции в виде точки, а не интервального диапазона, что потенциально позволит передавать четкий сигнал экономическим агентам о целевых приоритетах ЦБ РФ. В «Основных направле-

¹ По данным Центра структурных исследований ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

ниях денежно-кредитной политики на 2014–2016 гг.» указано, что целевое значение изменения потребительских цен составит 5% в 2014 г., 4,5% в 2015 г. и 4% в 2016 г. Однако установлены пределы допустимых отклонений инфляции от цели вверх и вниз на 1,5 п.п., связанных с воздействием непредвиденных факторов. На наш взгляд, с учетом текущих тенденций в экономике России диапазон инфляции в 3,5–6,5% охватывает практически все возможные варианты развития событий в следующем году. Иными словами, в отсутствие глобальных потрясений инфляция уложится в данный диапазон практически при любой денежно-кредитной политике Банка России. Отметим, что в 2012 г. 41% стран, применяющих инфляционное таргетирование, использовали в качестве диапазона допустимых колебаний инфляции +/-1 п.п., 18% стран ориентировались на точечные значения, 11% стран – на диапазон +/-1,5 п.п., прочие страны характеризовались большим размером диапазона или интервальным подходом к установлению целей по инфляции¹. Мы полагаем, что интервал таргетирования в российских условиях должен быть уже, чем +/-1,5 п.п., либо в «Основных направлениях» необходимо более конкретно прописать наиболее вероятные действия ЦБ РФ в случае заметного отклонения инфляции от середины заданного интервала.

В целом последняя модификация системы инструментов денежно-кредитной политики будет способствовать улучшению функционирования денежного рынка, повышению управляемости процентных ставок, снижению инфляционных рисков. Повышению работоспособности процентного канала будет способствовать сформированный процентный коридор, способный в перспективе обеспечить лучшую предсказуемость процентных ставок денежного рынка. Использование целевых ориентиров по инфляции при условии сужения допустимого для регулятора диапазона ее колебаний, разъяснение экономическим агентам особенностей применения инструментов денежно-кредитной политики в среднесрочном периоде повысит их доверие и стабилизирует ожидания относительно ставок процента на денежном рынке, что, в свою очередь, улучшит работу всего трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики.

Решения в области валютной политики

В 2013 г. ЦБ РФ продолжил совершенствование механизма курсовой политики. При этом все принимаемые решения в области валютной политики были направлены на повышение гибкости курсообразования в условиях перехода к таргетированию инфляции.

В рамках реализации курсовой политики Банк России использует в качестве операционного ориентира рублевую стоимость бивалютной корзины, состоящей из 45 евроцентов и 55 центов США. Диапазон допустимых для ЦБ значений рублевой стоимости бивалютной корзины задан плавающим операционным интервалом, границы которого корректируются в зависимости от объема совершенных валютных интервенций. С 24 июля 2012 г. ширина указанного интервала составляет 7 руб. 9 сентября 2013 г. советом директоров Банка России было принято решение о снижении величины накопленных интервенций, приводящей к автоматическому сдвигу границ операционного интервала на 5 коп., до 400 млн долл. вместо 450 млн долл., утвержденных в середине 2012 г. С 10 декабря 2013 г. накопленный объем покупки (продажи) иностранной валюты Банком России, приводящей к корректировке, был вновь снижен – до 350 млн долл. США.

¹ Хэммонд Д. Практика инфляционного таргетирования-2012 // Банк Англии. Центр исследований деятельности центральных банков. 2012. Руководство № 29.

С 1 октября 2013 г. Банком России осуществлена корректировка механизма курсовой политики, в соответствии с которой параметры операций Банка России по покупке и продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке определяются с учетом операций Федерального казначейства по пополнению или расходованию средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. В частности, объемы операций Банка России по покупке или продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке, устанавливаемые исходя из цели сглаживания волатильности обменного курса рубля, будут увеличиваться или уменьшаться на величину, эквивалентную объему валютных операций Казначейства. Введенная корректировка позволит сгладить резкие колебания курса российского рубля и поддержать стабильность валютного и денежного рынков в периоды осуществления Федеральным казначейством валютных операций. С целью повышения прозрачности механизма курсообразования предварительная информация об объеме и дате проведения Федеральным казначейством валютных операций будет размещаться на его официальном сайте.

Напомним, что в целях сглаживания волатильности обменного курса рубля плавающий операционный интервал разделен на внутренние диапазоны, для каждого из которых устанавливается определенный объем интервенций (в миллионах долларов США в день). При этом в центральной части плавающего операционного интервала выделяется «нейтральный» диапазон, в котором Банком России не совершаются валютные интервенции, направленные на сглаживание волатильности обменного курса рубля. В 2013 г. операционный интервал стоимости бивалютной корзины, в котором Банк России проводит валютные интервенции, был дополнен «техническим» внутренним диапазоном. По аналогии с нейтральным диапазоном в техническом диапазоне регулятор не будет осуществлять интервенций, в том числе обусловленных операциями Федерального казначейства по управлению средствами суверенных фондов. В результате введения «технического коридора» диапазон, в котором обменный курс российского рубля формируется исключительно под воздействием рыночных факторов, был расширен на 0,1 руб. Помимо этого, 7 октября 2013 г. Банк России осуществил симметричное расширение с 1 до 3 руб. «нейтрального» диапазона плавающего операционного интервала допустимых значений рублевой стоимости бивалютной корзины. Таким образом, валютный коридор, в рамках которого Банк России не оказывает влияния на динамику курса российского рубля, увеличен в 2013 г. до 3,1 руб.

Важным параметром для расчета объема совершаемых Банком России операций на валютном рынке, приводящего к сдвигу границ операционного интервала, служат целевые интервенции. Проведение целевых интервенций направлено главным образом на нейтрализацию ожиданий экономических агентов относительно изменения обменного курса рубля, которые формируются под влиянием складывающихся внешнеэкономических условий. С 21 октября 2013 г. Банк России снизил объем целевых валютных интервенций до 60 млн долл. США в день, тогда как в сентябре среднедневной объем продаж валюты составлял 104,3 млн долл. и более 7 млн евро. Данная корректировка приведет к увеличению чувствительности границ операционного интервала бивалютной корзины к объему совершенных Банком России интервенций, направленных на сглаживание чрезмерной волатильности обменного курса рубля. Подобные изменения при прочих равных условиях также обеспечат уменьшение прямого присутствия Банка России на внутреннем валютном рынке. За период с 1 января по 31 декабря 2013 г. границы плавающего коридора стоимости бивалютной корзины сдвигались 31 раз. Так,

31 декабря 2013 г. границы коридора стоимости бивалютной корзины оказались на уровне 33,05–40,05 руб., тогда как еще в начале января 2013 г. их уровень составлял 31,65–38,65 руб. Для сравнения: в 2012 г. границы операционного коридора изменялись только 11 раз – с 32,2–38,2 руб. до 31,65–38,65 руб.

Отметим, что постепенное повышение гибкости механизма курсообразования, увеличение чувствительности границ операционного интервала к объему проводимых регулятором интервенций создают условия для адаптации экономических агентов к колебаниям валютного курса, освоения ими инструментов управления валютным риском. При этом оправданным представляется намерение Банка России оставить за собой право проведения точечных операций на валютном рынке в целях поддержания финансовой стабильности в случаях внешних шоков, что связано с существенной зависимостью ситуации в российской экономике от мировых цен на энергоносители и с высокой чувствительностью состояния капитального счета к внешнеэкономической и политической конъюнктуре.

2.1.4. Платежный баланс и обменный курс рубля

В январе – декабре 2013 г. существенное влияние на формирование платежного баланса РФ оказывали неблагоприятные внешние условия на мировых рынках сырья. Снижению спроса на сырьевые ресурсы способствовали низкие темпы роста экономик развивающихся стран, а также реализация мер бюджетной политики правительствами ряда развитых стран. В результате значительного снижения сальдо счета текущих операций и оттока средств по финансовому счету наблюдалось сокращение международных резервов ЦБ РФ и снижение курса рубля. Как отмечалось ранее, в 2013 г. ЦБ РФ, несмотря на переход к режиму инфляционного таргетирования, увеличил свое присутствие на валютном рынке. По итогам 12 месяцев 2013 г. чистый отток капитала из страны оказался выше, чем в 2012 г., что отражает высокую оценку риска инвестирования в российскую экономику.

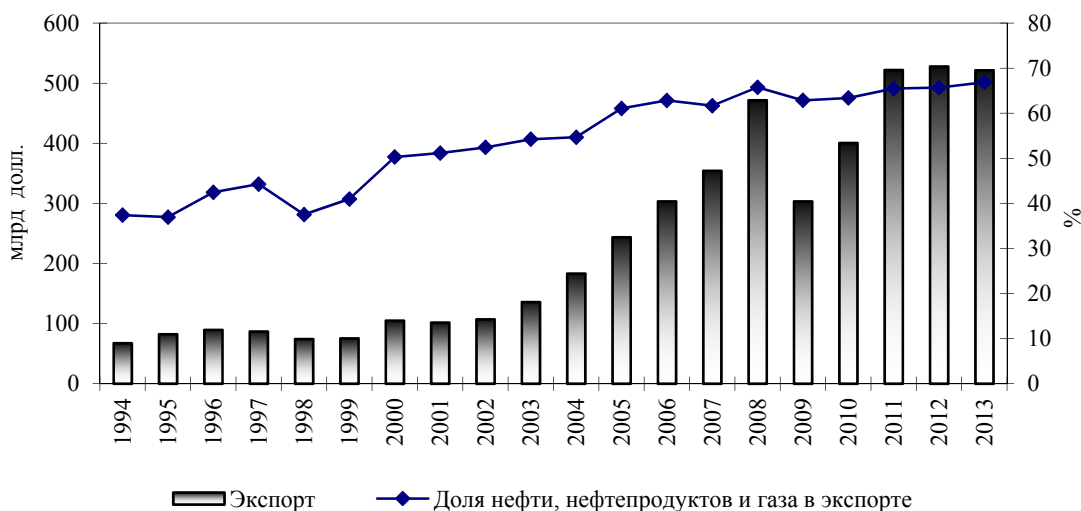
В соответствии с опубликованной Банком России предварительной оценкой платежного баланса РФ за январь – декабрь 2013 г. положительное сальдо счета текущих операций составило 33,0 млрд долл., снизившись на 54% по сравнению с 2012 г. (табл. 5). В том числе положительное сальдо торгового баланса сократилось на 7,8% (со 192,3 млрд до 177,3 млрд долл.), при этом экспорт товаров снизился на 1,2% (с 528 млрд до 522 млрд долл.) при увеличении импорта товаров на 2,6% (с 335,7 млрд до 344,3 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 66,9% в общей величине экспорта, увеличившись на 1,2 п.п. по сравнению с аналогичным периодом 2012 г., несмотря на наблюдавшееся сокращение цены на нефть в 2013 г. в среднем на 2,8% – до 108,8 долл./барр. (рис. 9).

Основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций в российской экономике на протяжении 2000-х годов, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в значительной степени зависит от движения цен на углеводороды. Данная тенденция сохранилась и в 2013 г. (см. рис. 10).

Дефицит баланса услуг за 2013 г. достиг 59,0 млрд долл. и вырос (по абсолютной величине) по сравнению с аналогичным периодом 2012 г. на 26,9%. Экспорт услуг составил 69,9 млрд долл., увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 7,6 млрд долл. (+12,2%). Импорт услуг за 12 месяцев 2013 г. стал больше аналогичного показателя 2012 г. на 18,6% и достиг 129 млрд долл., что в первую очередь обусловлено ро-

стом расходов россиян на поездки за границу. Баланс оплаты труда за январь – декабрь 2013 г. практически не изменился и составил –11,9 млрд долл. (в 2012 г. он равнялся –11,8 млрд долл.). Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2013 г. по сравнению с 2012 г. расширился на 16,5% и достиг 66,2 млрд долл. Инвестиционные доходы к получению упали на 2,8% – с 42,8 млрд до 41,6 млрд долл. Доходы к выплате по нефинансовым предприятиям повысились на 4,6% – до 86,2 млрд долл., а по банкам – на 23% – до 18 млрд долл., что определило рост общих доходов к выплате на 8,2% – до 107,8 млрд долл. Баланс ренты¹ за 2013 г. составил +0,9 млрд долл. (+1 млрд долл. в 2012 г.). Баланс вторичных доходов² по результатам 12 месяцев 2013 г. составил (–8,1) млрд долл. (в 2012 г. – (–6,1) млрд долл.), а баланс капитальных трансфертов – (–0,4) млрд долл. (в 2012 г. – (–5,2) млрд долл.).

Таким образом, более чем двукратное сокращение положительного сальдо счета текущих операций в 2013 г. произошло не только в результате уменьшения сальдо торгового баланса, но и из-за увеличения дефицитов баланса услуг и баланса первичных и вторичных доходов.

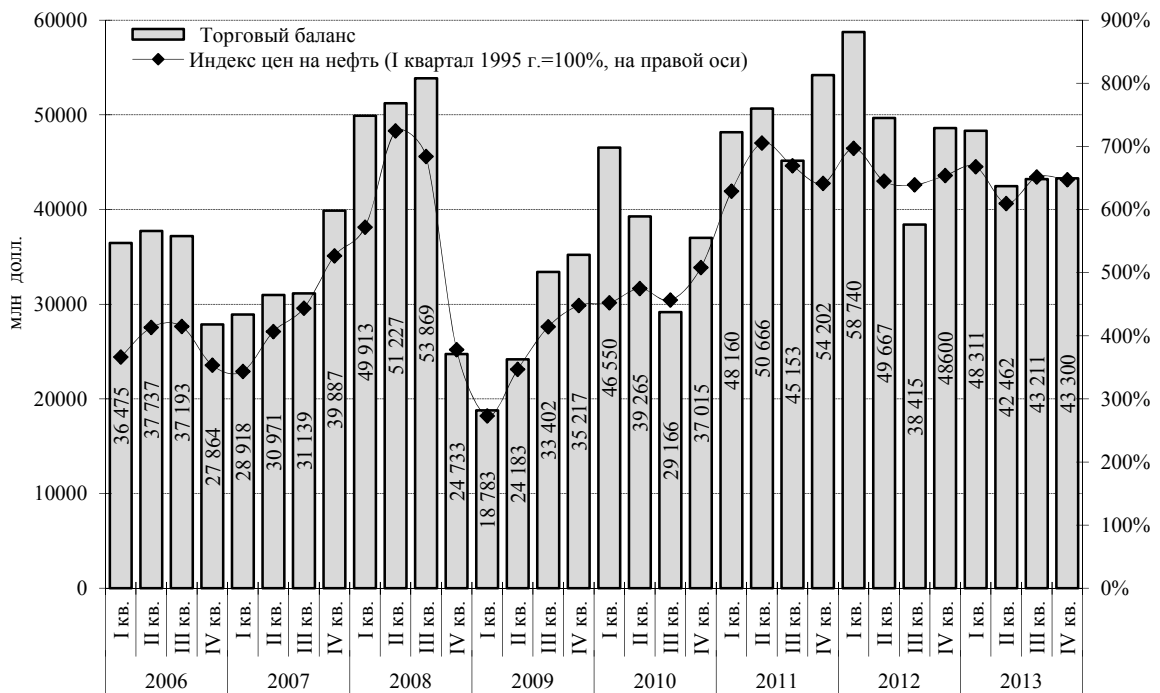


Источник: Банк России.

Рис. 9. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1994–2013 гг.

¹ Рентой называется доход к получению за предоставление природных ресурсов в распоряжение другой институциональной единице. Рента включает, например, суммы к оплате за пользование землей, добычу минеральных ресурсов и других полезных ископаемых, а также за право ловли рыбы, использования леса и пастбищ.

² Ранее – баланс текущих трансфертов. По информации ЦБ РФ, текущие трансферты увеличивают уровень располагаемого дохода и потребления товаров и услуг получателя и уменьшают располагаемый доход и потенциальные возможности потребления донора, например, гуманитарную помощь в форме потребительских товаров и услуг. Текущие трансферты отражаются в счете текущих операций. Трансферты, не являющиеся текущими, по определению являются капитальными. Капитальные трансферты приводят к изменению в объеме активов или обязательств донора и получателя и отражаются в счете операций с капиталом. Если донор и получатель являются резидентами разных стран, капитальный трансферт приводит к изменению в уровне национального богатства экономик, которые они представляют.



Источник: Банк России; ЕИА; расчет ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 10. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2006–2013 гг.

В 2013 г. дефицит финансового счета составил –43,0 млрд долл. (–26,5 млрд долл. в 2012 г.). Увеличение дефицита финансового счета связано с опережающим приростом иностранных активов по сравнению с обязательствами. Прирост обязательств российских экономических агентов перед иностранными экономическими агентами по итогам 12 месяцев 2013 г. составил 141 млрд долл., что на 52,6% больше показателя предыдущего года (92,4 млрд долл.). Внешние обязательства федеральных органов управления увеличились за 2013 г. на 11,3 млрд долл. Существенный приток средств в сектор органов государственного управления связан с приобретением нерезидентами еврооблигаций, выпущенных Минфином России. По субъектам РФ снижение внешних обязательств составило 0,2 млрд долл. Прирост обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2013 г. не превысил 0,3 млрд долл. Обязательства банковского сектора перед нерезидентами выросли за 2013 г. на 20,2 млрд долл., тогда как в 2012 г. прирост обязательств банков составил 33,3 млрд долл. Обязательства прочих секторов перед нерезидентами за январь – декабрь 2013 г. увеличились на 109,4 млрд долл. по сравнению с +39,8 млрд долл. за 2012 г., при этом прямые инвестиции в прочие сектора составили 78,4 млрд долл. по сравнению с 42,8 млрд долл. в 2012 г. Отметим, что существенная часть этой суммы связана с закрытием в I квартале 2013 г. сделки поглощения компанией «Роснефть» ТНК-ВР.

В 2013 г. наблюдался отток портфельных инвестиций из нефинансового сектора РФ в размере 11,3 млрд долл. (–8,1 млрд долл. годом ранее). Сокращение портфельных инвестиций в нефинансовый сектор РФ говорит о недостаточной привлекательности инвестиций в него с точки зрения соотношения риска и доходности. Размер ссуд и займов перед нерезидентами вырос в 2013 г. на 42,4 млрд долл. по сравнению с +6,7 млрд долл. в 2012 г.

Иностранные активы резидентов (обязательства иностранных экономических агентов перед российскими) выросли за 12 месяцев 2013 г. на 184 млрд долл. (в 2012 г. – на 118,9 млрд долл.). При этом иностранные активы органов денежно-кредитного регулирования увеличились на 4,1 млрд долл. (сокращение на 0,4 млрд долл. в 2012 г.). Иностранные активы банковского сектора выросли за 2013 г. на 26,3 млрд долл. (14,8 млрд долл. в 2012 г.). Вывоз капитала из прочих секторов по сравнению с 2012 г. увеличился на 47,5% и составил 154,1 млрд долл. Из них на прямые и портфельные инвестиции за рубеж приходилось 97,4 млрд долл. (на 53,1 млрд долл. больше, чем в 2012 г.).

Таблица 5

Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга в 2011–2013 гг. (млрд долл.)

Показатель	2011					2012					2013				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.*	Год
Сальдо счета текущих операций и счета операций с капиталом	29,8	22,9	17,6	27,1	97,4	34,7	16,1	5,6	10,3	66,8	25,1	2,6	0,4	4,6	32,6
Финансовый счет (кроме резервных активов)**	-17,3	-7,4	-19,0	-32,4	-76,1	-24,8	0,8	-4,0	1,6	-26,5	-12,8	-8,8	-6,6	-14,8	-43,0
Изменение валютных резервов (знак «+» означает снижение, а знак «-» – рост резервов)	-10,1	-12,9	1,8	8,6	-12,6	-4,6	-15,0	-1,5	-8,9	-30,0	-4,9	4,4	7,4	15,2	22,1
Чистые ошибки и пропуски	-2,4	-2,7	0,3	-3,3	-8,7	-5,3	-2,0	-0,1	-2,9	-10,3	-7,3	1,8	-1,2	-5,0	-11,7
Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «-» – снижение долга)	20,7	29,2	-11,1	17,4	56,2	18,6	13,1	28,3	37,5	97,6	53,8	15,9	8,0	17,8	95,6
Изменение внешнего государственного долга РФ	1,3	0,0	-2,7	-0,8	-2,1	1,7	5,1	5,0	7,9	19,7	3,1	-1,5	6,7	0,8	9,0
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	19,4	29,2	-8,4	18,1	58,4	16,5	8,0	21,7	27,6	73,8	46,8	18,1	2,8	18,6	86,4

* Предварительная оценка.

** Без учета валютных резервов.

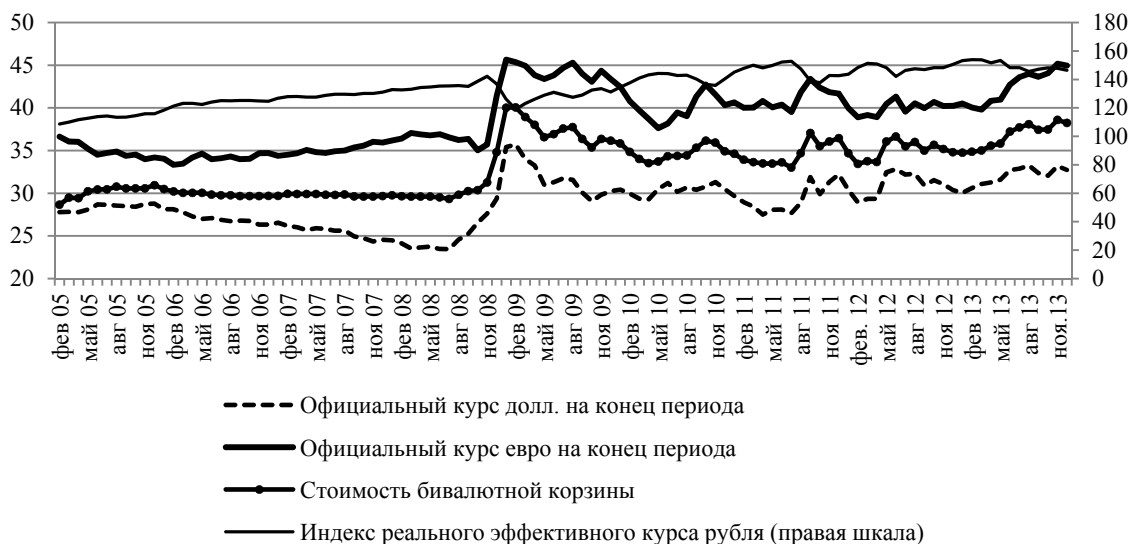
Источник: Банк России.

Внешний долг РФ за 2013 г. вырос на 15% и на 1 января 2014 г. составил 732 млрд долл. Заметим, что в 2013 г. нарастание темпов роста внешней задолженности российского частного сектора продолжилось (табл. 5). Если в 2011 г. внешний долг банков и нефинансового сектора вырос на 58,4 млрд долл., то прирост их долга за 2012 г. достиг 73,8 млрд долл., а за 2013 г. – 86,4 млрд долл. Государственный внешний долг вырос в

2013 г. на 9 млрд долл., что существенно ниже, чем в 2012 г. (19,7 млрд долл.). В декабре 2013 г. Россия погасила государственный внешний долг перед Чехией, Финляндией и Черногорией на сумму 3,6 млрд долл., практически целиком расплатившись по «советским» долгам, а также простила долг Кубе в размере 29 млрд долл. В среднесрочной перспективе можно ожидать продолжения роста как частного, так и государственного внешнего долга в связи с недостатком и высокой стоимостью финансовых ресурсов внутри страны, а также дефицитным государственным бюджетом РФ.

Динамика обменного курса рубля в 2013 г. была схожа с динамикой курсов валют развивающихся стран. Наметившаяся во II квартале 2013 г. тенденция ослабления рубля к основным мировым валютам продолжилась в III и IV кварталах и была обусловлена существенным сокращением сальдо торгового баланса российской экономики, оттоком капитала из страны, а также снижением склонности к риску со стороны инвесторов в связи с ожиданиями сворачивания программы количественного смягчения ФРС США до конца года. Некоторое укрепление рубля в номинальном выражении в конце III квартала 2013 г. было частично обусловлено валютными интервенциями, проводимыми Банком России, а также неблагоприятной геополитической ситуацией на Ближнем Востоке, повлекшей за собой рост цен на нефть.

В результате некоторого снижения цен на основные товары российского экспорта и умеренной инфляции в РФ в целом по итогам 2013 г. реальный эффективный курс рубля снизился на 2,7% (в 2012 г. было зафиксировано укрепление на 5,3%) (рис. 11). Официальный курс доллара США к рублю за январь – декабрь 2013 г. увеличился на 2 руб. 31 коп.: к концу декабря курс доллара составил 32,7 руб. по сравнению с 30,4 руб. на 31 декабря 2012 г. При этом курс евро к рублю в конце декабря составил 44,97 руб., увеличившись за год на 4 руб. 74 коп. В итоге рубль обесценился по отношению к бивалютной корзине: стоимость бивалютной корзины возросла за аналогичный период на 3 руб. 43 коп. – с 34,8 руб. до 38,2 руб.



Источник: Банк России; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

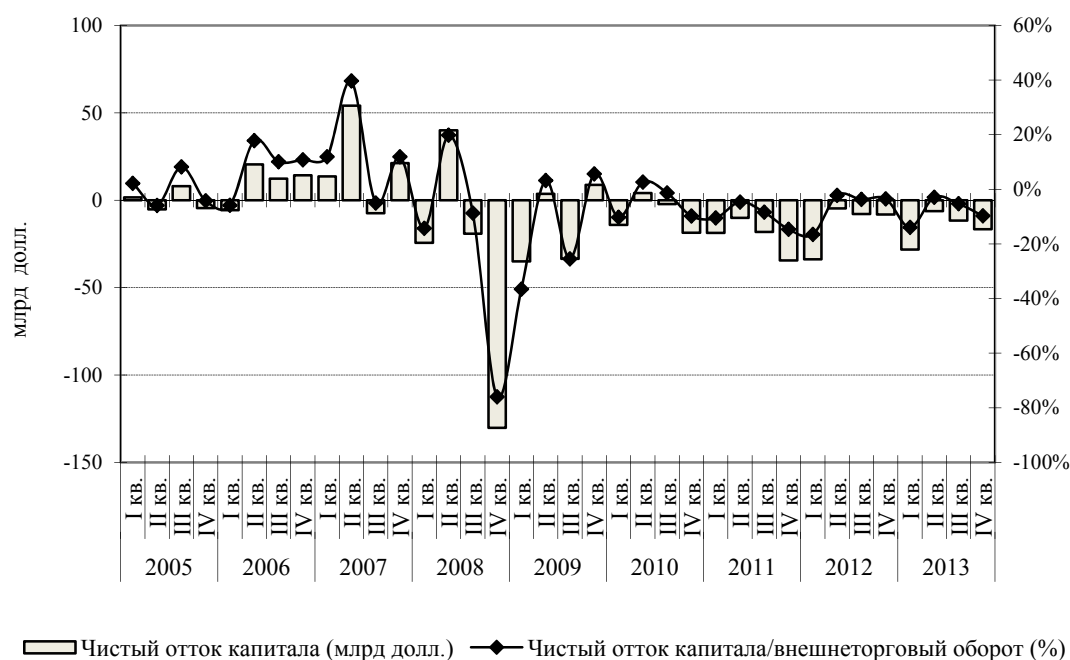
Рис. 11. Показатели обменного курса рубля в январе 2005 г. – декабре 2013 г.

По предварительной оценке Банка России, одной из определяющих тенденций в динамике показателей платежного баланса в 2013 г. являлась динамика чистого оттока капитала из нефинансового сектора, который составил 64,7 млрд долл., что на 10,1 млрд долл. больше, чем за 12 месяцев 2012 г. При этом отток капитала наблюдался практически на протяжении всего года: исключением стал лишь июнь, когда был зафиксирован чистый ввоз капитала частным сектором в размере 9,6 млрд долл.

За период с января по декабрь 2013 г. чистый вывоз капитала банками достиг 5,2 млрд долл., частным нефинансовым сектором – 59,7 млрд долл.

Отметим, что в условиях нестабильной экономической ситуации в мире и в стране, высокой зависимости экономики России от экспорта энергоносителей, а также низкого качества институциональной среды добиться увеличения вложений нерезидентов в РФ или сокращения вывода средств резидентов за рубеж крайне сложно. Как отмечалось ранее, одним из определяющих факторов оттока капитала с развивающихся рынков в 2013 г. являлись ожидания инвесторов относительно намерений ФРС США по сворачиванию программы количественного смягчения.

Рост оттока капитала в 2013 г. также был сопряжен с сохранением высокого уровня так называемого бегства капитала¹. По итогам 2013 г. бегство капитала (см. *рис. 12*) составило, по нашим оценкам, 48,2 млрд долл. (в 2012 г. – 52,5 млрд долл.). (*рис. 13*).



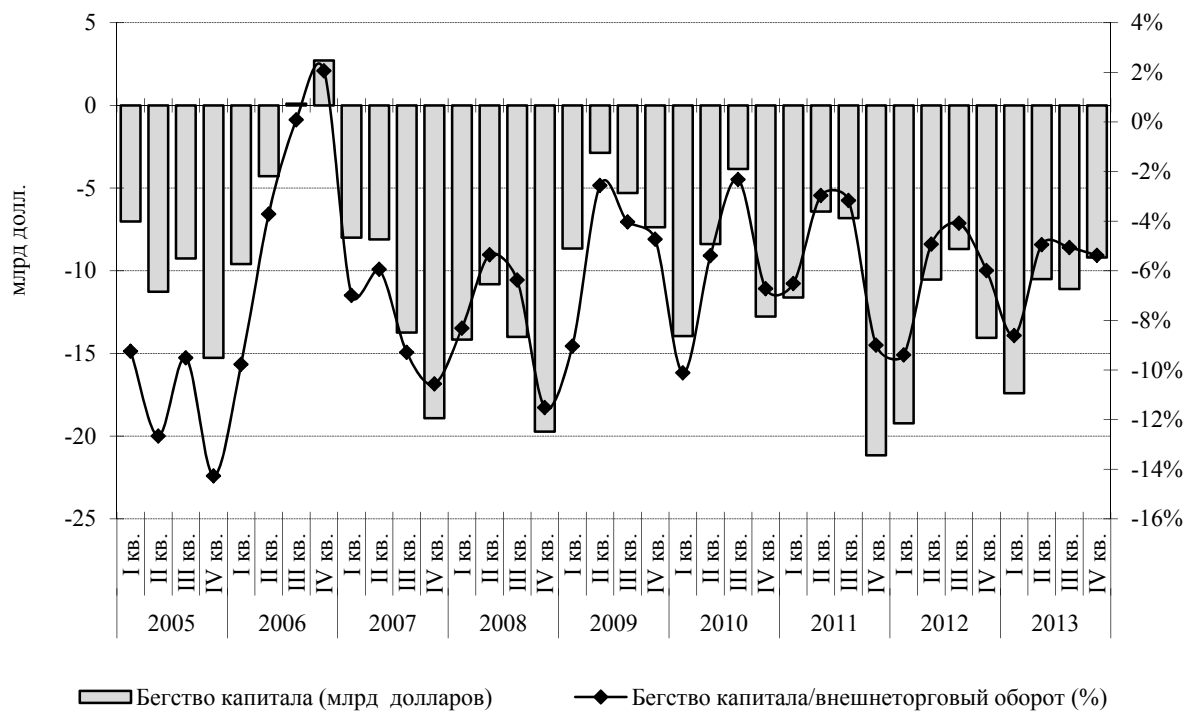
Источник: Банк России; расчеты ИЭП им. Е.Т.Гайдара.

Рис. 12. Динамика чистого оттока капитала в 2005–2013 гг.

Отметим, что дальнейшие перспективы состояния платежного баланса РФ являются неоднозначными. С одной стороны, вероятно, что тенденция снижения сальдо счета

¹ Бегство капитала рассчитывается нами по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «своевременно не полученной экспортной выручки и не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам» и «чистых ошибок и пропусков».

текущих операций, наметившаяся в 2013 г., продлится в среднесрочной перспективе. Возможное снижение цен на нефть, обусловленное замедлением роста ряда стран, являющихся основными потребителями сырья, включая Китай, неопределенность перспектив мировой экономики, сворачивание ФРС США программы количественного смягчения, снижение склонности инвесторов к риску будут факторами ухудшения состояния платежного баланса РФ. С другой стороны, возможное снижение номинального курса рубля будет способствовать увеличению профицита торгового сальдо. Однако в целом ожидать сколь-нибудь существенного улучшения состояния российского платежного баланса в 2014 г. не приходится.



Источник: Банк России; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Рис. 13. Динамика бегства капитала в 2005–2013 гг.

2.2. Государственный бюджет

Для снижения влияния внешних факторов федеральный бюджет на 2013 г. и на период 2014–2015 гг. был изначально сформирован на основе новых бюджетных правил, направленных на снижение зависимости бюджетной системы от волатильности цен на мировом рынке энергоресурсов, от повышения точности долгосрочного прогнозирования доходов и расходов бюджетной системы. Однако при планировании основных параметров федерального бюджета произошла недооценка возможных изменений внутренних факторов социально-экономического развития; предполагалось, что основные риски устойчивости бюджетной системы создаются внешними обстоятельствами, прежде всего такими, как состояние мировой экономики и цен на углеводороды.

В 2013 г. основной причиной сокращения доходов бюджетной системы на 1,0% ВВП в сравнении с предшествующим годом стало не снижение конъюнктурных цен на

нефть на мировых рынках, а ухудшение состояния российской экономики¹. При этом недополученные нефтегазовые поступления в федеральный бюджет были компенсированы ускоренным в сравнении с прогнозными объемами ростом нефтегазовых доходов, что позволило сохранить дефицит федерального бюджета на низком уровне в 0,5% ВВП (ниже запланированного уровня в 0,8% ВВП), но за счет снижения отчислений в Резервный фонд. При разнице между фактической среднегодовой ценой на нефть Urals в 2013 г. (107,9 долл. США за баррель) и базовой ценой, заложенной при формировании бюджета в рамках бюджетных правил (91 долл. США за баррель), объем дополнительных нефтегазовых доходов, которые планировалось направить в Резервный фонд в 2013 г., оценивался в размере 1 трлн руб. Однако по итогам прошедшего года в Резервный фонд будут перечислены нефтегазовые доходы только на сумму 212,2 млрд руб. Таким образом, хотя фактическая доля нефтегазовых доходов в федеральном бюджете все-таки несколько снизилась с 51,2% в 2012 г. до 50,8% в 2013 г., заметного и изначально планировавшегося изменения структуры бюджета в сторону нефтегазовых доходов не произошло.

Важно также подчеркнуть, что в условиях увеличения напряженности с исполнением бюджетов в 2013 г. обострились проблемы несовершенства системы государственного прогнозирования, которая должна в том числе обеспечивать надежность прогнозирования бюджетных доходов. Первые признаки замедления российской экономики проявились уже во второй половине 2012 г., когда стали снижаться налоговые доходы федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ в долях ВВП относительно 2011 г.² Тем не менее Минэкономразвития России представило осенью 2012 г. прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 г., в соответствии с которым по умеренно-оптимистичному сценарию развития рост ВВП ожидался в 2013 г. на уровне 3,7%. В «Основных направлениях бюджетной политики на 2013 г. и плановый период 2014–2015 гг.» также предполагалось ускорение темпов роста: с 3,8% в 2013 г. до 4,7% в 2015 г. В 2013 г. Минэкономразвития пришлось пересматривать экономические прогнозы трижды в сторону существенного ухудшения; в итоге ожидаемые показатели темпа роста ВВП, озвученные в декабре 2013 г., оказались значительно ниже первоначально установленных – 1,4% вместо 3,7%, а первая оценка Росстата – 1,3%.

Проявившаяся тенденция к стагнации российской экономики наряду с такими факторами, как незавершенность реформ в бюджетном секторе, ЖКХ и др., говорит о том, что ближайшие годы могут оказаться очень сложными с точки зрения обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы.

2.2.1. Основные тенденции в развитии бюджетной системы Российской Федерации в 2013 г.

В 2013 г. доходы бюджета расширенного правительства составили 24082,4 млрд руб. (36,1% ВВП), расходы бюджетной системы – 24931,1 млрд руб. (37,4% ВВП), дефицит бюджета – 848,7 млрд руб. (1,3% ВВП). Пятилетняя динамика основных параметров бюджета расширенного правительства в долях ВВП показывает рост доходов с 35,0% ВВП в 2009 г. до 37,2% ВВП в 2011 г. с последующим снижением до 37,1% ВВП в 2012 г. и 36,1% ВВП в 2013 г. (см. табл. б). Расходы бюджетной системы в долях ВВП

¹ См. подробнее об этом в других разделах данной работы.

² См. ежемесячный обзор ИЭП «Государственный бюджет», август–ноябрь 2012 г.

сначала снижались в 2010–2011 гг. относительно предыдущего года, что во многом было результатом сворачивания антикризисных программ, а потом начали расти на 1 п.п. в 2012 г. и на 0,7 п.п. в 2013 г. Таким образом, с 2012 г. обозначилось начало новой тенденции к наращиванию государственных расходов в условиях сокращения доходной базы, что неминуемо привело к смене профицита бюджетной системы на дефицит.

Таблица 6

**Доходы и расходы бюджетной системы
в 2009–2013 гг.**

	2013		2012		2011		2010		2009		Отклонение в п.п. ВВП, 2013 г. от 2012 г.
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Федеральный бюджет											
Доходы	13019,9	19,5	12 853,7	20,7	11366,0	20,3	8305,4	17,9	7 337,7	18,9	-1,2
Расходы	13342,9	20,0	12 890,7	20,7	10935,2	19,5	10117,5	21,8	9 660,9	24,9	-0,7
Дефицит (-) / Профицит (+)	-323,0	-0,5	-37,0	-0,06	430,8	0,77	-1812,1	-3,9	-2 322,3	-6,0	-0,4
Консолидированный бюджет субъектов РФ											
Доходы	8164,7	12,2	8 064,3	13,0	7 643,9	13,7	6537,3	14,5	5926,6	15,3	-0,8
В том числе межбюджетные трансферты	1576,6	2,3	1 679,6	2,6	1 644,0	2,9	1398,9	3,1	1487,4	3,8	-0,3
Расходы	8806,7	13,2	8342,7	13,4	7 679,3	13,7	6636,9	14,7	6255,7	16,1	-0,2
Дефицит (-) / Профицит (+)	-642,0	-1,0	-278,4	-0,5	-35,4	-0,06	-99,6	-0,2	-329,0	-0,8	-0,5
Бюджет расширенного правительства											
Доходы	24082,4	36,1	23 088,7	37,1	20853,7	37,2	15715,9	33,9	13420,7	34,6	-1,0
Расходы	24931,1	37,4	22825,8	36,7	20004,8	35,7	17301,0	37,4	158478,3	40,8	0,7
Дефицит (-) / Профицит (+)	-848,7	-1,3	262,9	0,4	848,9	1,5	-1585,1	-3,4	-2426,7	-6,3	-1,7
Справочно: ВВП, млрд руб.	66755		62218		55967		46309		38807		-

Источник: Росстат, Министерство финансов РФ, расчеты ИЭП.

В разрезе уровней бюджетной системы доходы федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов РФ в 2013 г. сократились на 1,2 и 0,8 п.п. ВВП относительно уровня предыдущего года, расходы же соответствующих уровней уменьшились на 0,7 и 0,2 п.п. ВВП. Таким образом, основное сокращение расходов произошло на уровне федерального бюджета, а доходы заметно снизились как на федеральном, так и на региональном уровне. В результате расходы бюджета расширенного правительства выросли с 36,7 до 37,4% ВВП исключительно за счет расходов государственных внебюджетных фондов, в первую очередь Пенсионного фонда.

Ситуация с кассовым исполнением по расходам федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов в 2013 г. практически не изменилась по сравнению с предшествующим годом: федеральный бюджет исполнен по расходам на 99,1% (в 2012 г. – на 98,9%), консолидированный бюджет субъектов РФ – на 91,2% (в 2012 г. – на 90,8%) от утвержденных годовых объемов.

Дефицит бюджета расширенного правительства в 2013 г. составил 848,7 млрд руб., или 1,3% ВВП, что на 585,8 млрд руб., или на 1,7 п.п. ВВП, выше уровня 2012 г. При этом вырос дефицит как на федеральном уровне (с 0,06 до 0,5% ВВП), так и на уровне субъектов РФ (с 0,5 до 1,0% ВВП). В результате хотя размер дефицита бюджетов еще достаточно далек от критических уровней, однако на региональном уровне по итогам 2013 г. дефицит уже достиг заметной величины, что отражает напряженность с исполнением консолидированных бюджетов субъектов РФ.

По состоянию на 1 января 2014 г. объем Резервного фонда составил 2859,7 млрд руб. (4,3% ВВП), объем Фонда национального благосостояния – 2900,6 млрд руб. (4,3% ВВП). В течение 2013 г. в Резервный фонд поступили нефтегазовые доходы в размере 713,5 млрд руб. Курсовая разница от переоценки средств фондов на счетах в ЦБ РФ за январь–декабрь 2013 г. составила по Резервному фонду 260,5 млрд руб., а по ФНБ – 216,0 млрд руб. В декабре 2013 г. на основании отдельного решения Правительства РФ средства Фонда национального благосостояния в сумме 3,0 млрд долл. были размещены в долговые обязательства Украины без предъявления требования к рейтингу долгосрочной кредитоспособности эмитента.

В 2013 г. предпринимались попытки изменения подходов к управлению и использованию средств суверенных фондов, в частности в отношении инвестирования средств в долгосрочные проекты. До 2012 г. сохранялась практика накопления средств, размещенных в долговые обязательства в виде ценных бумаг иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков, в целях создания «подушки безопасности» для российской экономики, социальной сферы и всей финансовой системы (Резервный фонд) или обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан и обеспечения сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда (Фонд национального благосостояния). С конца 2012 г. стали вноситься предложения по изменению политики сбережения средств в суверенных фондах – были озвучены направления использования соответствующих средств. Первоначально предполагалось, что 450 млрд руб. будет направлено на финансирование 3 крупных инвестиционных проектов: модернизация и расширение БАМа и Транссиба, высокоскоростное железнодорожное сообщение между Москвой и Казанью и развитие автомобильных дорог в Московском регионе. Во второй половине 2013 г. стали обсуждаться и другие предложения по инвестированию этих средств, в том числе для реализации инфраструктурных проектов Российского фонда прямых инвестиций (по внедрению энергоэффективных и информационных технологий, строительству морских портов и автодорог, трубопроводов, по развитию Московского авиационного узла). Однако ни один из проектов, обсуждаемых на совещаниях у Президента России или в Правительстве, пока еще не получил финансирования из средств ФНБ. Данная ситуация отражает во многом тот факт, что эффективность вложения средств в предлагаемые проекты пока остается под большим вопросом. Также важно понимать, что в условиях дальнейшего замедления роста российской экономики и неясных перспектив с наполнением доходной части федерального бюджета использовать средства суверенных фондов на инициацию масштабных инвестиционных проектов, которые, возможно, придется заморозить в случае резкого ухудшения ситуации с наполняемостью бюджета, вряд ли целесообразно.

2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ

В 2013 г. по сравнению с 2012 г. налоговые доходы сократились на 1,1 п.п. ВВП, или на 1,8% в реальном выражении (см. *табл. 7*), что свидетельствует об ухудшении ситуации с наполняемостью доходной части бюджетной системы России.

Из данных *табл. 7* видно, что по многим налогам имело место снижение поступлений в долях ВВП. Так, сборы по налогу на прибыль оказались ниже даже уровня кризисного 2009 г., по НДС сборы снизились на 0,4 п.п., по НДСПИ – на 0,1 п.п. Исключе-

ние составили поступления по страховым взносам (6,7% ВВП в 2013 г. против 6,4% ВВП в 2012 г.), по НДС (3,7% против 3,6%) и по акцизам (1,5% против 1,4%). Рост объемов страховых взносов отчасти обусловлен индексацией размера базы, облагаемой по ставке 30%, с 512 тыс. до 568 тыс. руб.¹. На поступления страховых взносов и НДС повлияло и увеличение зарплат в бюджетном секторе. Рост сборов по акцизам опять же связан с индексацией ставок. В то же время вызывает особое беспокойство тот факт, что в условиях замедления экономической активности снизились не только поступления по одному из самых волатильных налогов – налогу на прибыль, но также снижаются доходы от НДС, которые были (как и НДС) достаточно стабильны в долях ВВП в период кризиса 2009 г.

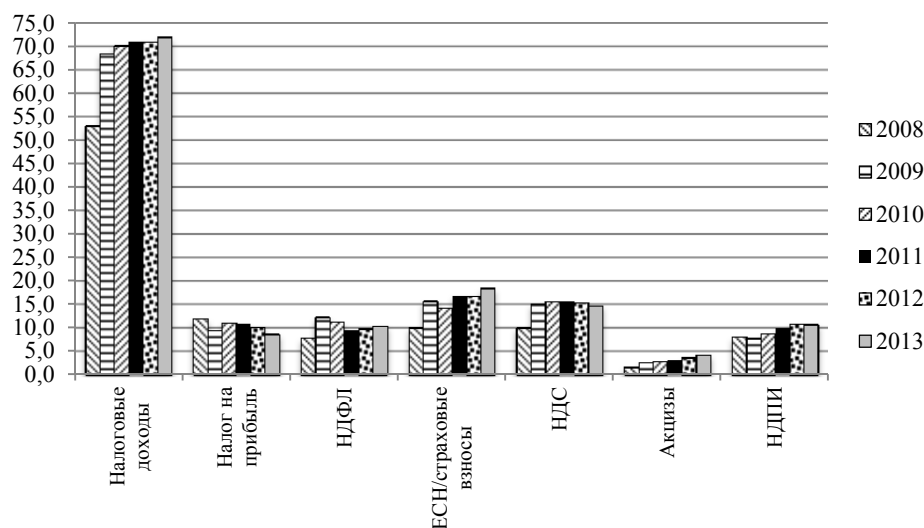
Таблица 7

Поступления основных налогов в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в 2008–2013 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Изменение 2013 г. относительно 2012 г.	
							в п.п. ВВП	реальный прирост, %
Уровень налоговой нагрузки	35,7	30,8	31,1	34,9	34,6	33,5	-1,1	-1,8
Налог на прибыль	6,1	3,3	3,8	4,1	3,8	3,1	-0,7	-17,4
НДФЛ	4,0	4,3	3,9	3,6	3,6	3,7	0,1	3,8
ЕСН / страховые взносы*	5,1	5,5	4,9	6,3	6,3	6,7	0,4	7,7
НДС	5,1	5,3	5,4	5,8	5,7	5,3	-0,4	-6,3
Акцизы	0,8	0,9	1,0	1,2	1,4	1,5	0,1	14,0
НДПИ	4,1	2,7	3,0	3,7	4,0	3,9	-0,1	-2,5
Таможенные пошлины и сборы	8,6	6,8	6,8	8,3	8,0	7,5	-0,5	-5,2

* С 2010 г. произошла трансформация ЕСН в страховые взносы, зачисляемые непосредственно во внебюджетные фонды.

Источник: Министерство финансов РФ, Росстат, расчеты ИЭП.



Источник: ФНС РФ.

Рис. 14. Доля налоговых поступлений в суммарных доходах бюджета расширенного правительства в 2008–2013 гг., %

¹ Сверх этой величины применяется ставка в 10%, и соответствующие взносы поступают исключительно в Пенсионный фонд России.

Как видно из *рис. 14*, в 2013 г. относительно 2012 г. увеличились доли НДС, страховых взносов и акцизов, снизились доли НДС и особенно налога на прибыль, доля НДС практически не изменилась.

Рассматривая поступления НДС, можно отметить, что в 2013 г. имел место небольшой рост денежных доходов населения за вычетом социальных выплат (см. *рис. 15*). Таким образом, повышение налоговой базы способствовало небольшому приросту поступлений по НДС.



Источник: ФНС РФ, Росстат.

Рис. 15. Сопоставление динамики поступлений НДС с динамикой денежных доходов населения без социальных взносов в 2008–2013 гг., % ВВП

Нефтегазовые доходы федерального бюджета по сравнению с 2012 г. в долях ВВП снизились (см. *табл. 8*). Первая составляющая – НДС на углеводороды – снизилась на 0,06 п.п. ВВП. Небольшое снижение цены на нефть оказало воздействие на сборы по НДС, несмотря на незначительное увеличение добычи нефти (523,5 млн т нефти, включая газовый конденсат, в 2013 г. против 516,8 млн в 2012 г.), и незначительное ослабление рубля¹.

Таблица 8

**Объем поступлений нефтегазовых доходов и НДС
в 2008–2013 гг.**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Нефтегазовые доходы, % ВВП	10,6	7,7	8,3	10,3	10,5	10,0
НДС, % ВВП	4,1	2,7	3,0	3,6	3,83	3,77
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	488	494	507,2	509,4	516,8	523,5
Среднегодовой уровень цен нефти марки Urals за год, долл. /барр.	94,0	60,7	78,1	109,6	110,7	108,4
Среднегодовой ² официальный курс доллара ЦБ, руб./долл.	24,78	31,90	30,37	29,31	31,05	31,20

Источник: Росстат; ЦБ РФ; ФНС России; расчеты ИЭП.

¹ Налоговая ставка по НДС для нефти включает коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц), привязанный к среднему курсу доллара за налоговый период.

² Рассчитан как средняя хронологическая на основе месячных данных ЦБ РФ.

Решающее значение для снижения нефтегазовых доходов в долях ВВП имела динамика второй компоненты – вывозных пошлин на энергоносители (около 6% ВВП в 2013 г. против 6,5% в 2012 г.). Причем снизились поступления в основном от экспорта сырой нефти (табл. 9). Это было обусловлено двумя причинами. Во-первых, в первой половине 2013 г. были снижены ставки экспортной пошлины на нефть. Во-вторых, в 2013 г., по данным Минэнерго, экспорт сырой нефти сократился на 5,44 млн т, или на 2,3%, по сравнению с 2012 г. В-третьих, выросла доля нефти из новых месторождений, у которых льготные ставки.

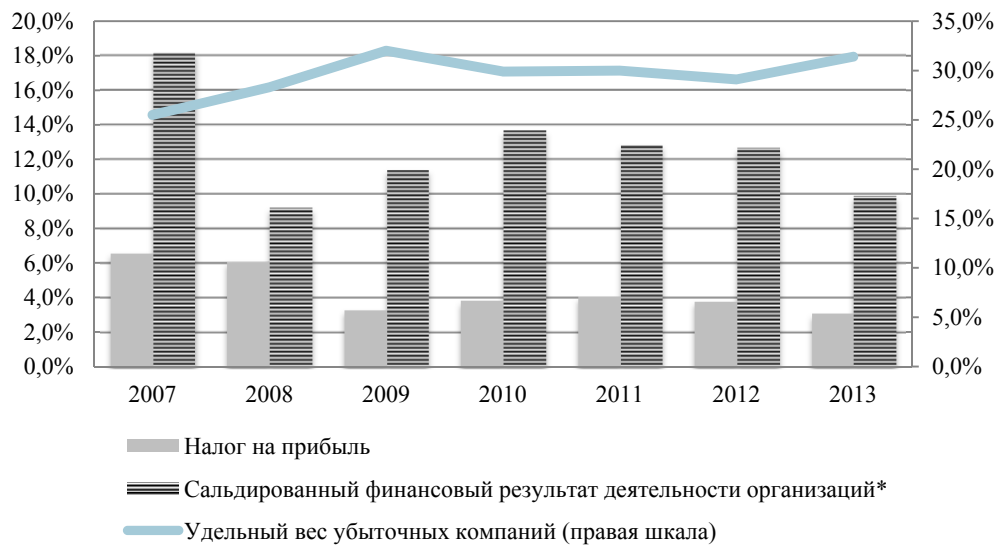
Таблица 9

Поступления таможенных пошлин в 2008–2013 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Вывозные пошлины на:						
– нефть сырую	4,3	3,1	3,6	4,2	4,0	3,5
– газ природный	1,2	1,1	0,4	0,7	0,7	0,7
– товары, выработанные из нефти	1,3	1,0	1,3	1,7	1,8	1,8
Таможенные пошлины и сборы – всего	8,6	6,8	7,0	8,3	7,9	7,5

Источник: Росстат; данные Федерального казначейства России; расчеты ИЭП.

Доходы от налога на прибыль в долях ВВП в 2013 г., как уже отмечалось, оказались даже ниже уровня поступлений 2009 г. (см. рис. 16). Увеличилась доля убыточных организаций в российской экономике до 31,4%, а сальдированный финансовый результат деятельности предприятий и организаций (без субъектов малого предпринимательства) достиг самого низкого за 2009–2013 гг. значения в 9,9% ВВП.



* Согласно предварительным оценкам Росстата.

Источник: ФНС РФ; Росстат.

Рис. 16. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ, сальдированного финансового результата деятельности организаций и доля убыточных предприятий в 2007–2013 гг., % ВВП

Снижение поступлений по НДС вызвано сокращением сборов как с ввозимых товаров, так и с реализуемых на территории России (см. табл. 10). С учетом того что в 2013 г. не было существенных изменений в налогообложении по НДС, а импорт, по

данным Росстата, вырос на 3% в реальном выражении, можно говорить об ухудшении ситуации с собираемостью данного налога.

Таблица 10

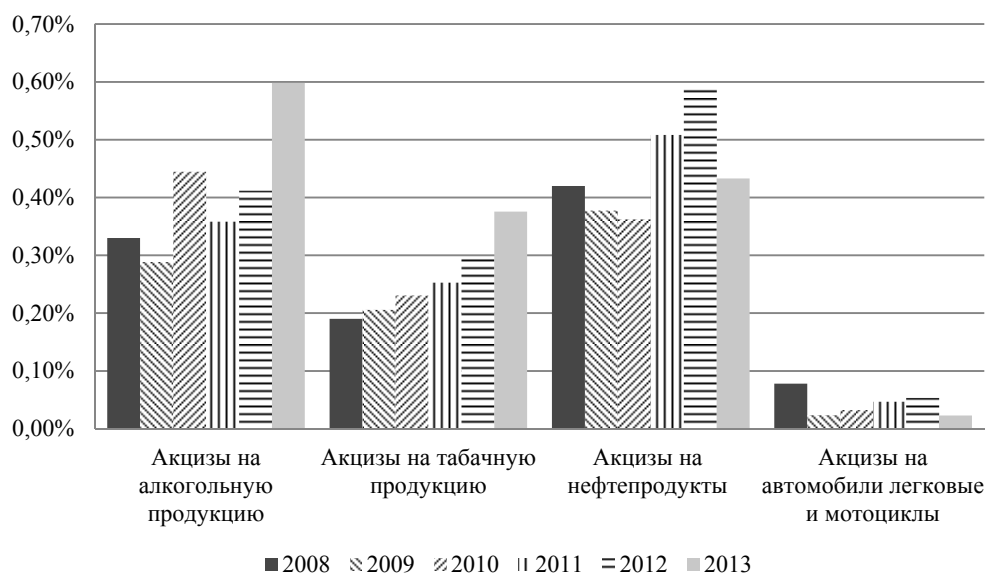
**Динамика конечного потребления, импорта и поступлений НДС
в бюджетную систему РФ в 2008–2013 гг., % ВВП**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходы от НДС (без учета поступлений от «ЮКОСа»)	5,2	5,3	5,4	5,8	5,7	5,3
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,4	3,0	2,9	3,1	3,0	2,8
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,8	2,3	2,5	2,7	2,7	2,5
Эффективная ставка НДС ¹ , %	8,4	7,6	8,2	9,3	8,3	7,4
Импорт*	22,1	20,5	21,1	21,9	22,4	22,6

* Доля импорта в ВВП определялась как отношение значений импорта по данным Росстата к ВВП.

Источник: Росстат; Минфин России; расчеты ИЭП.

В 2013 г. акцизы продемонстрировали рост поступлений в долях ВВП. Как видно из рис. 17, рост обеспечили акцизы на алкогольную и табачную продукцию (с 0,4 и 0,3% в 2012 г. до 0,6 и 0,4% ВВП в 2013 г. соответственно), которым акцизы на нефтепродукты уступили первое место в общей структуре акцизов.



Источник: ФНС РФ.

Рис. 17. Поступления акцизов за 2008–2013 гг. по группам подакцизных товаров, % ВВП

Рост поступлений от акцизов на алкогольную и табачную продукцию стал результатом индексации ставок темпами выше инфляции в условиях относительно низкой эластичности спроса на подакцизные товары по цене. При этом, по данным Росстата, снизилось потребление по всем видам алкогольной продукции, особенно водки и ликероводочных изделий (ЛВИ), а также пива. А, по данным ассоциации «Табакпром», потребление сигарет и папирос упало на 3,8% (см. табл. 11). Таким образом, рост ставок полностью компенсировал возможные потери от снижения налогооблагаемой базы.

¹ Отношение поступлений по НДС к конечному потреблению.

Таблица 11

Объем потребления алкогольной и табачной продукции в РФ в 2008–2013 гг.

Вид продукции	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Водка и ЛВИ, млн дкл	177,2	166,1	157,8	159,0	159,8	140,9
Виноградные и плодовые вина, млн дкл	102,9	102,5	103,4	103,0	95,6	91,2
Коньяки, млн дкл	10,8	10,6	11,1	12,0	12,5	12,4
Шампанские и игристые вина, млн дкл	26,0	25,5	27,3	29,8	30,1	28,8
Пиво, млн дкл	1138,2	1024,7	1004,0	1077,5	1055,7	1005,6
Папиросы и сигареты, млрд шт.	393,6	394,3	370,6	366,1	366,8	353,0*

*Досчет по предварительным данным «Табакпром» за январь–сентябрь 2014 г.

Источник: Росстат.

Снижение поступлений по акцизам на нефтепродукты обусловлено снижением поступлений от «внутренних»¹ акцизов. Во-первых, имело место значительное сокращение поступлений по акцизам на производимое в России дизельное топливо (48,5 млрд руб. в 2013 г. против 97,2 млрд руб. в 2012 г.). Во-вторых, произошло небольшое снижение поступлений по акцизам на производимый в России автомобильный бензин (161,7 млрд руб. в 2013 г. против 169,4 млрд руб. в 2012 г.). В-третьих, упали сборы по акцизам на производимый в России прямогонный бензин (6,9 млрд руб. в 2013 г. против 8,9 млрд руб. в 2012 г.). По акцизам с ввезенных в Россию нефтепродуктов, напротив, имел место небольшой рост поступлений в номинальном выражении.

Снижение сборов по акцизам на транспортные средства отчасти связано с введением утилизационного сбора на импортируемые автомобили. В результате, в то время как «внутренние» акцизы в целом выросли с 12,7 млрд руб. в 2012 г. до 15,3 млрд руб. в 2013 г., «внешние» акцизы, напротив, упали с 20,3 млрд до 18,0 млрд руб.

Рассматривая динамику задолженности по налогам и сборам, можно отметить, что в 2013 г. она росла темпами ниже инфляции (табл. 12).

Таблица 12

Задолженность по налогам и сборам в 2008–2013 гг.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Задолженность, всего, % ВВП	1,35	1,80	1,52	1,21	1,17	1,15
Задолженность, всего, млрд руб.	559,1	699,0	704,5	675,3	728,2	770,0
Налог на прибыль	107,6	144,8	176,7	160,8	175,0	165,6
НДС	242,9	327,1	313,2	305,0	319,7	333,5
Задолженность, всего, реальный рост, %	85,83	114,91	92,64	90,34	101,15	99,30
Налог на прибыль	92,60	123,75	112,13	85,79	102,07	88,86
НДС	85,87	123,80	88,01	91,77	98,33	97,96

Источник: ФНС РФ; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Можно также отметить, что по таким налогам, как налог на прибыль и НДС (поступления которых снизились в 2013 г. как в долях ВВП, так и в реальном выражении), объемы задолженности снизились в реальном выражении. Таким образом, снижение соответствующих поступлений в бюджетную систему не было связано с ростом задолженности по сбору налогов.

¹ Под «внутренними» понимаются акцизы на произведенные в России товары, под «внешними» – с ввозимых в Россию товаров.

2.2.3. Расходы бюджетной системы

В целом общий объем расходов бюджета расширенного правительства вырос в 2013 г. на 0,66% ВВП (см. табл. 13). Важно отметить, что наметившаяся в 2010–2011 гг. тенденция к сокращению расходов в долях ВВП (за счет как постепенного сворачивания антикризисных программ, так и роста самого ВВП) была прервана в 2012 г. В 2012–2013 гг. наблюдается устойчивое наращивание государственных расходов темпами, превышающими темпы роста экономики. Наибольший рост был зафиксирован по следующим направлениям: «Социальная политика» (+0,71 п.п.), «Национальная оборона» (+0,24 п.п.), «Образование» (+0,22 п.п.) и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (+0,13 п.п.). Расходы на социальную политику увеличились за счет расходов государственных внебюджетных фондов, прежде всего Пенсионного фонда. Расходы на образование увеличились в основном на субнациональном уровне вследствие необходимости повышения зарплат работникам сферы общего и дошкольного образования в 2012–2013 гг. в соответствии с требованиями президентских указов от 7.05.2012 г. Федеральный бюджет продолжил наращивание оборонных расходов в соответствии с принятыми высшим руководством страны решениями, а также увеличивались расходы на правоохранительную деятельность.

Таблица 13

Расходы бюджета расширенного правительства в 2008–2013 гг., % ВВП

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Отклонение 2013 г. от 2012 г.	Отклонение 2013 г. от 2008 г.
Расходы, всего	33,89	40,84	37,36	35,74	36,69	37,35	0,66	3,46
Общегосударственные вопросы	2,66	2,72	2,54	2,44	2,31	2,29	-0,02	-0,37
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,46	0,61	0,56	0,59	0,62	0,66	0,04	0,20
Национальная оборона	2,53	3,07	2,76	2,71	2,92	3,15	0,24	0,63
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,65	3,21	2,89	2,71	3,10	3,23	0,13	0,59
Национальная экономика В том числе:	5,46	7,17	5,02	4,99	5,26	4,92	-0,34	-0,54
сельское хозяйство и рыболовство	0,58	0,72	0,57	0,48	0,44	0,54	0,10	-0,04
транспорт	0,70	0,96	1,00	0,89	1,00	0,82	-0,18	0,12
дорожное хозяйство	1,54	1,55	1,39	1,28	1,59	1,76	0,16	0,21
прикладные научные исследования	0,18	0,29	0,27	0,32	0,37	0,40	0,03	0,22
другие вопросы	1,91	2,88	1,16	1,45	1,19	0,89	-0,30	-1,02
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,78	2,59	2,31	2,14	1,73	1,58	-0,15	-1,21
Охрана окружающей среды	0,08	0,08	0,06	0,07	0,07	0,07	0,00	-0,01
Образование	4,03	4,58	4,09	3,99	4,11	4,33	0,22	0,29
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,75	0,84	0,76	0,73	0,73	0,74	0,01	-0,01
Здравоохранение и спорт	3,75	4,26	3,69	3,74	3,97	3,80	-0,17	0,05
Социальная политика	8,74	11,71	12,66	11,64	11,87	12,58	0,71	3,84

Источник: Федеральное казначейство; расчеты ИЭП.

В 2013 г. сократились в долях ВВП расходы бюджета расширенного правительства на национальную экономику (-0,34 п.п.), на ЖКХ (-0,15 п.п.) и на здравоохранение и спорт (-0,17 п.п.). Следует сразу отметить, что внутри раздела «Национальная экономика» по одним направлениям был зафиксирован рост, а по другим – падение. Снизил

лись расходы по таким крупным подразделам, как «Другие вопросы в области национальной экономики» (–0,30 п.п.) и «Транспорт» (–0,18 п.п.). В то же время увеличились расходы на ремонт и строительство дорог (+0,16 п.п.) и на сельское хозяйство (+0,10 п.п.).

Если сравнивать текущую структуру расходов бюджета расширенного правительства и «докризисную» 2008 г., можно выделить следующие изменения. Существенно увеличились в долях ВВП расходы на оборону (+0,63 п.п.), на правоохранительную деятельность (+0,59) и особенно на социальную политику (+3,84). Также выросли расходы на образование (+0,29 п.п.) и обслуживание государственного и муниципального долга (+0,20). Сократилось финансирование ЖКХ (–1,21), общегосударственных вопросов (–0,37) и раздела «Национальная экономика» (–0,54). При этом внутри раздела «Национальная экономика» за посткризисный период существенно снизился объем подраздела «Другие вопросы в области национальной экономики» (–1,02 п.п.) и выросли расходы на дорожное хозяйство (+0,21) и прикладные научные исследования (+0,22).

По нашему мнению, к настоящему времени потенциал наращивания государственных расходов в средне- и долгосрочной перспективе практически исчерпан. В результате единственным возможным решением является поиск и формирование предпосылок долгосрочного экономического роста, причем за счет как изменения структуры расходов, так и повышения их эффективности. Меры должны быть направлены на увеличение объемов и качества факторов производства (человеческого и физического капитала), на повышение совокупной факторной производительности, в том числе путем развития инфраструктуры, транспорта и связи, улучшения общественных институтов. С этой точки зрения, важно рассматривать изменения в расходах с позиции «производительных расходов» (образование, здравоохранение, производственная инфраструктура), обеспечивающих рост, и «непроизводительных расходов» (национальная оборона, правоохранительная деятельность, государственное управление), не способствующих или мало способствующих экономическому росту (сверх определенного предела)¹. Вложения средств в сферы образования, здравоохранения и инфраструктуры нельзя интерпретировать как расходы, необходимые из социальных соображений, или как дополнение к оказанию социальных услуг на рынке. Их следует рассматривать как вложения в долгосрочный экономический рост.

Если анализировать происходившие в 2012–2013 гг. изменения в структуре расходов бюджета расширенного правительства с точки зрения вышеописанной логики, то можно отметить следующее. Заметно наращиваются такие «непроизводительные» направления расходов, как правоохранительная деятельность и особенно национальная оборона, одновременно в 2013 г. несколько снизились расходы на здравоохранение (с 3,67 до 3,47% ВВП без учета расходов на спорт). В то же время нельзя не отметить намечавшееся увеличение финансирования таких «производительных расходов», как дорожное хозяйство (связанное в том числе с восстановлением дорожных фондов) и образование (в первую очередь за счет повышения оплаты труда в общем и дошкольном образовании). Однако необходимо учитывать, что увеличение расходов в сферах образования и здравоохранения, в том числе на повышение оплаты труда работников соответ-

¹ Подробнее см.: Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8; Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3.

ствующих отраслей, не должно быть чисто техническим (просто увеличение финансирования уже существующей сети и кадров), а должно увязываться с соответствующим реформированием рассматриваемых отраслей, направленным на повышение качества предоставляемых услуг. Также следует помнить, что повышение расходов на образование в 2012–2013 гг. привело к увеличению нагрузки на консолидированные региональные бюджеты в условиях сокращения их доходной базы. При этом при наращивании со стороны федерального бюджета «непроизводительных расходов» (оборона и правоохрана) у Федерации может не хватить финансовых ресурсов для оказания дополнительной финансовой поддержки регионам.

В целом в 2012–2013 гг. происходит наращивание государственных расходов одновременно с противоречивыми изменениями в их структуре и в условиях все большей напряженности исполнения бюджетов в доходной части (особенно на региональном уровне), что ставит под вопрос обеспечение финансовой устойчивости бюджетной системы и затрудняет создание условий для увеличения темпов экономического роста. Учитывая ограничения в доходной части бюджетов, необходимо еще раз тщательно продумать приоритеты как в бюджетной политике, так и в целом по стратегии развития экономики и реформирования ее основных институтов.

2.2.4. Государственный долг Российской Федерации

По состоянию на 1 января 2014 г. величина совокупного государственного долга Российской Федерации (федерального бюджета) составила 10,7% ВВП (7135 млрд руб.) (см. *рис. 18*), что заметно меньше заложенной в бюджете на 2013 г. величины в 13,1% ВВП. Тем не менее с 2008 г. сохраняется тенденция к наращиванию уровня долга. В общей величине государственного долга по итогам 2013 г. доля внутренних заимствований составила 74,8% (5338 млрд руб.), внешних – 25,2% (1797 млрд руб.). С 2011 г. отмечается тенденция к росту доли внешних заимствований: 2011 г. – 20,5%, 2012 г. – 23,9%. Однако в 2013 г. темпы прироста как внутренней, так и внешней задолженности замедлились по сравнению с предыдущим годом: соответственно 7,3% (2012 г. – 18,6%) и 14,7% (2012 г. – 45,2%).

Основным драйвером роста внешнего долга в 2013 г. стал выпуск еврооблигаций, объем в обращении которых увеличился на 16,5%. На них на 1 января 2014 г. приходится и наибольшая доля в структуре внешнего долга – 72,8% (40,7 млрд долл.). Превалирование их доли в структуре внешнего долга является закономерным следствием стратегической задачи по развитию рынка и улучшению условий заимствований. Оставшаяся доля по большей части приходится на государственные гарантии в иностранной валюте, резкий рост объема которых отмечается с конца 2011 г. (1 млрд долл. на 1 декабря 2011 г.). Однако объем государственных гарантий после резкого роста в 2012 г. остался на прежнем уровне и в течение года значительно не менялся: 11,4 млрд долл. на 1 января 2014 г. (20,4% общего объема внешнего долга). Произошедший рост объема государственных гарантий ведет к увеличению доли условных обязательств государства и, соответственно, может привести к дополнительной нагрузке на федеральный бюджет в случае необходимости исполнения гарантий. В то же время основной объем гарантий в иностранной валюте предоставляется в целях поддержки экспорта промышленной продукции, что должно способствовать увеличению доли несырьевой продукции в российском экспорте.



Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Минфина. В качестве обменного курса использовалось его среднее значение за 4 квартала при расчете годовых данных. Этим объясняется расхождение в величине внешнего государственного долга, выраженного в млрд руб., с данными Минфина, представленными в «Основных направлениях государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг.».

Рис. 18. Динамика государственного долга России

Общий объем внутренней государственной задолженности в ценных бумагах на конец 2013 г. составил 4432,4 млрд руб., или 6,6% ВВП. Наибольшую долю в нем составляют облигации федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД) – 61%. За последние три года объем в обращении ОФЗ-ПД увеличился в 2 раза – с 1,3 трлн до 2,7 трлн руб. Такая тенденция говорит о том, что бумаги данного типа более привлекательны с точки зрения независимости от динамики ИПЦ или индикаторов денежного рынка. Оставшаяся доля в основном представлена облигациями федерального займа с амортизацией тела долга (ОФЗ-АД) – 24%. Объем находящихся в обращении эмитируемых для институциональных инвесторов государственных сберегательных облигаций с постоянной процентной ставкой (ГСО-ППС) в 2013 г. скорректировался после наблюдавшегося продолжительного роста с 2007 г. Также на рынке обращается один выпуск рублевых еврооблигаций, эмитированный в 2011 г. на сумму 90 млрд руб. Отсутствие новых эмиссий рублевых еврооблигаций объясняется повышенной волатильностью курса рубля в последнее время.

В течение 2013 г. основное движение в структуре государственных внутренних заимствований происходило по двум статьям: ОФЗ-ПД (рост на 19,6%) и государственные гарантии, предоставленные в валюте РФ (рост на 42,3%). Оценка роста объема госгарантий неоднозначна, так как не отлажен механизм прозрачного и объективного отбора предприятий, получающих данные гарантии.

В соответствии с нормативно-правовыми документами разного уровня государственные гарантии предоставляются:

- системообразующим предприятиям;
- предприятиям оборонно-промышленного комплекса (ОПК);

– по коммерческим инвестиционным проектам.

Необходимо отметить, что большинство предприятий, включенных в перечень системообразующих предприятий, получающих государственные гарантии, – это акционерные общества, в которых государство является в лучшем случае миноритарным акционером. Что касается подобного способа поддержки предприятий ОПК, то государственные гарантии являются не основным, а дополнительным инструментом поддержки наряду с бюджетными субсидиями и взносами в уставный капитал, к тому же менее ориентированным на повышение эффективности деятельности этих предприятий. Прежде всего, требуется пересмотреть перечень системообразующих предприятий, а также ввести более жесткие требования к критериям отнесения предприятий к системообразующим (например, включение требования об отсутствии среди учредителей офшорных компаний).

По итогам проведенных аукционов по размещению государственных ценных бумаг объем выставляемых заявок участниками в пределах диапазона доходности превышал объем предложения, однако уровень размещения ценных бумаг среди инвесторов оставался невысоким – 70% от предполагаемого объема. Сохранение такой ситуации может стать одним из препятствий при реализации плана Минфина России по объемам внутренних заимствований на 2014–2016 гг.

В структуре ОФЗ с постоянным купонным доходом преобладают долгосрочные выпуски (более 5 лет) – 62,8% на январь 2014 г. Оставшаяся часть приходится на среднесрочные выпуски (от 1 до 5 лет). В течение 2013 г. эмиссия краткосрочных ОФЗ-ПД (до 1 года) не осуществлялась. Срочная структура выпусков соответствует эмиссионной политике Минфина России, согласно которой приоритетным направлением является выпуск среднесрочных и долгосрочных ценных бумаг, а эмиссия краткосрочных инструментов возможна только «в условиях крайне неблагоприятной рыночной конъюнктуры»¹. Данная тенденция способствует увеличению ликвидности государственных ценных бумаг, в результате чего кривая доходностей ОФЗ становится привлекательной для частных заемщиков. В течение 2013 г. дюрация² портфеля ОФЗ-ПД увеличилась на 7%: с 3,72 до 3,98 года. Максимальное значение было зафиксировано в апреле – 4,12 года. Следует отметить, что в «Основных направлениях долговой политики на 2013–2015 гг.» было предусмотрено «достижение и поддержание целевой дюрации портфеля ОФЗ на уровне 5 лет».

В 2013 г. средневзвешенная доходность долгосрочных выпусков ОФЗ изменялась в диапазоне от 6,54 до 8,00%, а среднесрочных выпусков – от 4,55 до 6,57%. В 2013 г. динамика доходности долгосрочных ОФЗ характеризовалась поступательным ростом. Напротив, в динамике доходности среднесрочных ОФЗ в 2013 г. отсутствовала ярко выраженная тенденция: большую часть времени доходность колебалась около уровня в 6% годовых.

В течение 2013 г. доля нерезидентов на рынке ОФЗ выросла с 19,9 до 23,9%. При этом с июля по декабрь их доля стабилизировалась на 25%-ном уровне. Следует отметить, что в странах Восточной Европы доля нерезидентов на рынке суверенных ценных бумаг значительно выше (табл. 14).

¹ Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг. С. 33.

² Дюрация – средний срок до выплат по ценным бумагам с учетом купонных выплат, взвешенный по объемам в обращении (Банк России).

Таблица 14

**Участие нерезидентов на суверенных долговых рынках
стран Восточной Европы в 2010 г.**

Страна	Доля нерезидентов
Словения	64,8
Венгрия	48,7
Польша	41,8
Словакия	36,4
Чехия	29,7

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных ОЭСР.

В течение 2013 г. суверенные кредитные рейтинги России не изменялись. По шкале Standard and Poor's рейтинг по обязательствам в национальной валюте составляет «BBB+», по обязательствам в иностранной валюте – «BBB». В течение года в июне и декабре агентство S&P подтвердило суверенные кредитные рейтинги на основании «сильных фискальных и внешнеэкономических показателей»¹ с выставлением прогноза «стабильный». Агентство Moody's в марте 2013 г. также подтвердило суверенный кредитный рейтинг по обязательствам в иностранной валюте на уровне «Baa1» с прогнозом «стабильный» на основании «устойчиво высоких бюджетно-финансовых показателей и показателей внешнего долга в сравнении с аналогичными показателями других стран, входящих в ту же рейтинговую категорию»².

2.2.5. Анализ основных параметров федерального бюджета РФ в 2009–2013 гг. и на период 2014–2016 гг.

Основные параметры федерального бюджета на 2014–2016 гг. в сравнении с аналогичными данными за 2008–2013 гг. представлены в *табл. 15*. В 2014–2016 гг. прогнозируется сокращение как федеральных доходов, так и расходов в долях ВВП. Доходы продолжат тенденцию к снижению, наметившуюся с 2013 г. В 2013 г. доходы федерального бюджета снизились с 20,7% ВВП в 2012 г. до 19,5% ВВП, далее прогнозируется сокращение до 18,5% ВВП в 2014 г. и до 18,3% ВВП в 2015–2016 гг. Расходы, снизившиеся с 20,7 до 20,0% ВВП в 2013 г., далее сократятся до 19,0% в 2014 г., немного вырастут до 19,3% в 2015 г. и опять снизятся до 18,9% в 2016 г. При этом дефицит в 2014 г. планируется на уровне 2013 г. – 0,5% ВВП, далее прогнозируется увеличение до 1,0% в 2015 г. и снижение до 0,6% в 2016 г.

Важно отметить, что планируется заметное изменение структуры доходов федерального бюджета за счет существенного сокращения нефтегазовых доходов с 9,9% ВВП в 2013 г. до 7,9% ВВП в 2016 г., что приведет к снижению их доли с 50,8% в 2013 г. до 43,2% в 2016 г. В то же время нефтегазовые доходы должны вырасти с 9,6% ВВП в 2013 г. до 10,4% в 2016 г. Важно подчеркнуть, что обозначившееся сокращение нефтегазовых доходов с 10,1% ВВП в 2012 г. до 9,6% в 2013 г., в частности снижение поступлений по НДС, ставит под сомнение реалистичность данного прогноза по росту нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Таким образом, в 2014–2016 гг. запланировано снижение зависимости доходов федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры, прежде всего от ситуации на мировом рынке нефти. При этом основная часть сокращения объемов нефтегазовых доходов приходится на вывозные таможенные пошлины, снижение которых связано не

¹ <http://www.standardandpoors.com/prot/ratings/entity-details/ru/ru/?sectorCode=SOV&entityID=308102>

² https://www.moody.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_151971

только с изменениями макроэкономических показателей (объемы экспорта, курс рубля к доллару США и др.), но и в значительной мере с изменениями в таможенном законодательстве¹.

Таблица 15

Фактическое и ожидаемое исполнение доходов и расходов федерального бюджета за период 2008–2016 гг. (% ВВП)

	Фактическое исполнение						ФЗ о ФБ на 2014–2016 гг.			Отклонение 2016 г. от 2013 г, п.п. ВВП
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Доходы	22,5	18,9	17,9	20,3	20,7	19,5	18,5	18,3	18,3	-1,2
В том числе:										
нефтегазовые до- ходы	10,8	7,8	8,3	10,2	10,6	9,9	8,9	8,6	7,9	-2,0
ненефтегазовые доходы	11,6	11,1	9,7	10,1	10,1	9,6	9,6	9,7	10,4	0,8
Расходы	18,3	24,8	21,8	19,5	20,7	20,0	19,0	19,3	18,9	-1,1
В том числе условно- утвержденные	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0,9	0,9
Дефицит (-) / профи- цит (+)	4,1	-6,0	-3,9	0,8	-0,06	-0,5	-0,5	-1,0	-0,6	-0,1
Неневтегазовый дефицит	-6,7	-13,7	-12,2	-9,5	-10,6	-10,1	-9,4	-9,6	-8,4	1,7
ВВП, млрд руб.	41276	38809	46308	55967	62218	66755	73315	79660	86837	-

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭП.

Дополнительные нефтегазовые доходы², которые могут быть получены при превышении фактической цены на нефть над ее базовой величиной, оцениваются Минфином в объеме: в 2014 г. – 615,6 млрд руб., в 2015 г. – 384,9 млрд руб., в 2016 г. – 381,9 млрд руб. В 2014 г. часть дополнительных нефтегазовых доходов предполагается направить в Резервный фонд в объеме 343,5 млрд руб., а остальную сумму – 272,1 млрд руб. – на увеличение расходной части федерального бюджета до предельного объема в 13869,1 млрд руб. согласно пп. 3–6 ст. 199 БК РФ. В 2015 г. все дополнительные нефтегазовые доходы будут направлены в бюджет, а в 2016 г. – в Резервный фонд.

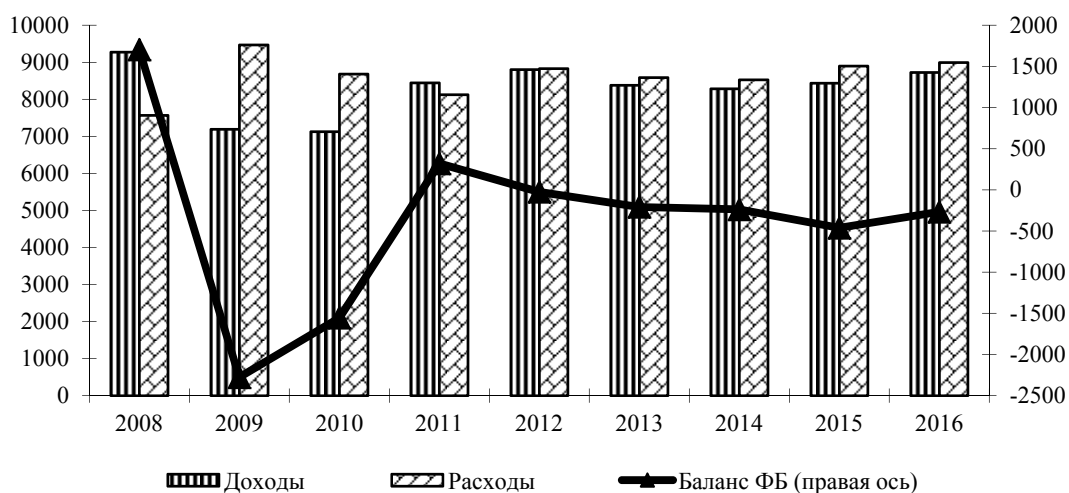
В ценах 2008 г. доходы федерального бюджета в 2014–2016 гг. сравнимы с доходами 2013 г. и ниже, чем доходы в 2008 г. Расходы бюджета в 2014–2016 гг. сопоставимы с расходами 2013 г., ниже уровня 2009 г., но существенно выше предкризисных значений 2008 г. (см. рис. 19).

Необходимо отметить, что при формировании основных параметров федерального бюджета на 2014–2016 гг. были снижены макроэкономические показатели, используемые для расчета основных параметров бюджетной системы, в сравнении с показателями Федерального закона № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013–2015 гг.» и с параметрами, использованными ранее в «Основных направлениях бюджетной политики (ОНБП) на 2014–2016 гг.» (опубликованных на сайте Минфина России в июле 2013 г.). Например, в Федеральном законе № 216-ФЗ в 2014–2015 гг. рост ВВП прогнозировался на уровне 4,3–4,5%, а в ОНБП – 3,7–4,1%, в то время как новые бюджетные проективки основаны на оценках по росту ВВП всего 3,0 и 3,1% соответственно. Однако с учетом нарастания проблем в российской экономике, роста ВВП по итогам 2013 г.

¹ Снижение предельной ставки вывозной таможенной пошлины на нефть с 60 до 59% в 2014 г., до 57% в 2015 г., до 55% в 2016 г. Снижение ставки вывозной таможенной пошлины на «светлые» нефтепродукты с 66 до 65% от ставки пошлины на нефть в 2014 г., до 63% в 2015 г., до 61% в 2016 г.

² «Дополнительные» в рамках бюджетных правил, действующих с 2013 г.

лишь на 1,3% даже относительно низкие цифры скорректированного прогноза представляются очень оптимистичными, что ставит под вопрос выполнение плана по доходам федерального бюджета уже в 2014 г. (особенно в части нефтегазовых доходов).



Источник: Минфин России, расчеты ИЭП.

Рис. 19. Динамика доходов, расходов и дефицита федерального бюджета, млрд руб. в ценах 2008 г.

В 2014–2016 гг. планируются определенные изменения в структуре расходов федерального бюджета (табл. 16).

Таблица 16

Расходы федерального бюджета в 2013–2016 гг. (% ВВП)

	2013	2014	2015	2016	Изменение 2016 г. к 2013 г.
Всего	20,0	19,0	19,3	18,9	-1,1
<i>Условно утвержденные</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,5</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>
Всего (без учета условно утвержденных)	20,0	19,0	18,8	17,9	-2,1
В том числе:					
Общегосударственные вопросы	1,3	1,4	1,3	1,2	-0,1
Национальная оборона	3,2	3,4	3,8	3,9	0,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	3,1	2,8	2,6	2,4	-0,7
Национальная экономика	2,8	3,1	2,7	2,3	-0,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,3	0,2	0,1	0,1	-0,2
Охрана окружающей среды	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Образование	1,0	0,8	0,8	0,7	-0,3
Культура, кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Здравоохранение	0,8	0,6	0,5	0,5	-0,3
Социальная политика	5,7	4,8	5,1	5,0	-0,7
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Средства массовой информации	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,5	0,6	0,6	0,7	0,2
Межбюджетные трансферты общего характера	1,0	0,9	0,9	0,8	-0,2

Источник: Минфин России, расчеты ИЭП.

Как видно из данных табл. 16, в условиях сокращения общего объема расходов в долях ВВП планируются увеличение расходов на национальную оборону с 3,2 до 3,9% ВВП и рост расходов на обслуживание государственного долга с 0,5 до 0,7% ВВП.

Увеличение расходов на оборону должно привести к росту доли данных расходов в общей сумме (без учета условно утвержденных) с 15,8% в 2013 г. до 21,8% в 2016 г. В то же время наибольшее сокращение в долях ВВП планируется по разделам «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (–0,7 п.п. ВВП), «Социальная политика» (–0,7 п.п.), «Национальная экономика» (–0,5 п.п.), «Образование» (–0,5 п.п.) и «Здравоохранение» (–0,5 п.п.). С точки зрения рассмотренной выше логики «производительных» и «непроизводительных» расходов положительно можно оценить снижение расходов на правоохранительную деятельность, а отрицательно – рост расходов на оборону и снижение финансирования образования и здравоохранения.

В целом можно отметить, что бюджетные проектировки не соответствуют предложенному экспертами ИЭП «бюджетному маневру»¹ в рамках всей бюджетной системы (с важной оговоркой, что в данном разделе анализируются расходы лишь федерального бюджета). «Бюджетный маневр» должен быть осуществлен за 3–5 лет, что означало бы увеличение на 3 п.п. производительных расходов бюджета расширенного правительства. Эти дополнительные расходы пошли бы на повышение качества предпринимательского и инвестиционного климата в стране, на улучшение человеческого потенциала и формирование современной транспортной и инженерной инфраструктуры. Одновременно непроизводительные расходы необходимо сократить на 3 п.п. ВВП. Целесообразно увеличить расходы бюджета расширенного правительства на образование на 1,2 п.п. ВВП, на здравоохранение – на 1,0 п.п., на дорожное хозяйство – на 0,8 п.п. ВВП. При этом необходимо сократить расходы на правоохранительную деятельность на 0,9 п.п. ВВП, на оборону – на 1,1 п.п., на национальную экономику и ЖКХ (без дорожного хозяйства) – на 1,0 п.п. ВВП².

В соответствии с внесенными изменениями в бюджетное законодательство федеральный бюджет на 2014–2016 гг. представлен в программной структуре расходов, до этого имевшей лишь «аналитический» статус (*табл. 17*). Государственные программы объединены в 5 основных направлений: «Новое качество жизни» (12 программ), «Инновационное развитие и модернизация экономики» (17 программ), «Обеспечение национальной безопасности» (1 программа), «Сбалансированное региональное развитие» (5 программ), «Эффективное государство» (4 программы).

Рассматривая вопросы формирования федерального бюджета на 2014–2016 гг. по программному принципу, важно отметить следующее. Во-первых, так и не были приняты государственные программы по таким важным и крупным статьям расходов, как оборона и пенсионная система. В результате доля программных расходов находится на уровне 58,5% в 2014 г. и даже планируется ее снижение до 54,9% к 2016 г. (если соответствующие госпрограммы не будут приняты). Во-вторых, как видно из данных *табл. 17*, параметры федерального бюджета на 2014–2016 гг. заметно отличаются от соответствующих параметров, заложенных в паспортах госпрограмм. В результате складывается ситуация, когда не бюджет формируется на основе принятых госпрограмм, а паспорта госпрограмм должны быть скорректированы в соответствии с принятым законом о бюджете. Как итог всего сказанного выше можно сделать однозначный

¹ Подробнее см.: Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8; Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3.

² Количественные параметры рассчитаны исходя из структуры расходов бюджета расширенного правительства в 2012 г.

вывод: госпрограммы пока не стали реальным инструментом формирования бюджетной политики и распределение средств по госпрограммам по-прежнему носит, скорее, «аналитический» характер.

Таблица 17

**Бюджетные ассигнования федерального бюджета¹ в 2013–2016 гг.,
направляемые на реализацию государственных программ, млрд руб.**

	2013 г. (Закон № 216-ФЗ)*	2014 г.			2015 г.			2016 г.		
		Пас- порт**	Проект ФЗ о ФБ	Откло- нение	Пас- порт**	Проект ФЗ о ФБ	Откло- нение	Пас- порт**	Проект ФЗ о ФБ	Откло- нение
1	2	3	4	5=4-3	6	7	8=7-6	9	10	11=10-9
Расходы феде- рального бюдже- та, всего	13387,3		13960,1			14977,5			15572,6	
Из них: Расходы на реализацию государственных программ РФ, всего	7733,2	7633,9	8161,1	527,2	7723,6	8422,6	698,9	8138,5	8547,9	409,4
доля в общей сумме, %	57,8		58,5			56,2			54,9	
В том числе по направлениям: I. Новое качество жизни (12 про- грамм)	3349,9	3230,0	3408,2	178,2	3196,5	3410,2	213,7	3276,5	3422,5	145,9
II. Инновационное развитие и модер- низация экономи- ки (17 программ), без закрытой части	1872,0	1896,7	2034,4	137,7	1881,3	2085,8	204,6	1923,6	2057,0	133,4
III. Обеспечение национальной безопасности (1 программа), без закрытой части	9,1	7,6	2,3	-5,3	5,7	1,5	-4,2	1,6	1,5	-0,1
IV. Сбалансиро- ванное региональ- ное развитие (5 программ)	678,1	627,8	740,2	112,3	604,4	778,6	174,2	761,4	787,1	25,7
V. Эффективное государство (4 программы)	1084,3	1137,4	1115,1	-22,3	1198,6	1193,8	-4,8	1205,8	1239,7	33,8
Расходы на реали- зацию государ- ственных про- грамм РФ (закры- тая часть)	739,7	734,4	861,0	126,6	837,2	952,7	115,5	969,6	1 040,2	70,6
Расходы на непрограммную деятельность	5654,1		5799,0			6555,0			7024,7	
доля в общей сумме, %	42,2		41,5			43,8			45,1	
В том числе: Финансовое обеспечение развития пенсион- ной системы	2850,3		2307,4			2776,0			3058,3	
Закрытые расхо- ды, включая обеспечение обороноспособно- сти страны	2242,4		2556,8			3028,7			3310,9	
Прочие непро- граммные рас- ходы	561,4		934,8			750,3			655,6	

* Аналитическое распределение в соответствии с Федеральным законом от 03.12.2012 г. № 216-ФЗ (в первоначальной редакции).

** В соответствии с базовым вариантом (без учета предложений по выделению дополнительных бюджетных ассигнований)

Источник: Минфин России, расчеты ИЭП.

¹ Открытая часть.

Говоря о других программно-целевых инструментах бюджетной политики, можно отметить, что доля расходов федерального бюджета, направляемых на реализацию ФЦП, в общем объеме расходов сокращается с 7,5% в 2013 г. до 6,8% в 2014–2015 гг. и до 5,9% к 2016 г. В 2014 г. сокращается как количество ФЦП, так и объемы их бюджетного финансирования относительно предыдущего года с 49 до 46 ед. и с 1009,9 до 956,5 млрд руб. соответственно. В то же время с 2014 г. приняты к финансированию новые программы, которые уже реализовывались ранее: «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2014–2020 годы», «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы», «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» и ряд других¹. В то же время наибольший объем финансирования в 2014–2016 гг. направляется на реализацию программ по развитию транспортной инфраструктуры и высоких технологий: 39,9 и 29,8% общего объема финансирования ФЦП. Объем инвестиционных расходов в виде капитальных вложений, финансируемых в рамках ФАИП, составляет 2419,7 млрд руб. за 2014–2016 гг., достигая максимума в 2015 г. – 868,7 млрд руб.

По оценке Минфина, на конец 2016 г. объем Резервного фонда составит 3710, 2 млрд руб., или 4,3% ВВП, что на 850,5 млрд руб., или на 0,1 п.п. ВВП, выше значения в 2013 г. Объем Фонда национального благосостояния – 2990,4 млрд руб., или 3,4% ВВП, что на 90,2 млрд руб. выше уровня 2013 г., в долях ВВП объем ФНБ к концу 2016 г. сократится на 1,0 п.п. ВВП относительно уровня 2013 г.

Учитывая прогнозы по сокращению в 2014–2016 гг. темпов роста таких показателей, как объем промышленного производства, реальные располагаемые денежные доходы населения, и возможное сокращение объемов импорта, можно признать, что снижение федеральных расходов в долях ВВП в 2014–2016 гг. является оправданной мерой с точки зрения обеспечения финансовой устойчивости бюджетной системы страны. В то же время необходима корректировка структуры расходов в сторону увеличения «производительных» и сокращения «непроизводительных» направлений.

2.2.6. Перспективы бюджетной политики на период 2014–2016 гг.

1. Бюджетные правила и политика государственных расходов. В связи с неопределенностью в мире – как геополитической, так и финансово-экономической – и возможными изменениями в основных трендах социально-экономического развития в России нецелесообразно пересматривать бюджетные правила в среднесрочной перспективе. Необходимо сохранить ограничение дефицита федерального бюджета на уровне 1% ВВП и расчет бюджетных доходов на основе среднегодовых цен на нефть. В условиях дефицита доходных источников необходимо также более четко определить приоритеты государственных расходов в рамках логики «производительные – непроизводительные» и описанного выше «бюджетного маневра».

2. Новые процедуры государственных закупок товаров и услуг. С 1 января 2014 г. вступает в силу Федеральный закон от 5.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере государственных закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Федеральная контрактная система – ФКС). Переходный

¹ «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы», «Юг России (2014–2020 годы)», «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)».

период по отдельным положениям растянется вплоть до 2017 г. Так, только с 2015 г. вступит в силу глава 2 (планирование). А это, пожалуй, единственная из принципиальных новаций ФКС по сравнению с ранее действовавшим Федеральным законом № 94-ФЗ, принимаемая экспертным сообществом без существенных разногласий. Закон № 94-ФЗ касался исключительно стадии размещения госзаказа. Тем самым прежнее закупочное законодательство фокусировалось на борьбе с типом коррупции, проявляющимся в завышенных ценах обозначенного круга товаров, работ, услуг. Однако при таком подходе за скобками остается ситуация с неэффективными (неоправданными) тратами, когда выбор самого объекта закупки еще до размещения заказа вызывает сомнения в своей экономической целесообразности. Примером этого служат многочисленные истории о том, как имели место закупки автомобилей представительских классов или других «благ роскоши». К мерам, которые потенциально могли бы способствовать повышению эффективности расходования бюджетных средств на стадии планирования, относятся введение нормирования потребностей (соответствующий подзаконный акт еще не принят), практически полный запрет осуществления закупок вне плана-графика (заказчик заранее размещает его на сайте goszakupki.gov.ru), общественное обсуждение закупок (данное требование было факультативным до вступления в силу ФКС, с 2014 г. обязательно для закупок стоимостью от 1 млрд руб.), обоснование выбора начальной максимальной цены (Минэкономразвития разработало соответствующие рекомендации) и типа закупочной процедуры (в Законе № 94-ФЗ норма отсутствовала вовсе).

В то же время ФКС предоставляет больше свободы заказчикам на стадии размещения уже с 2014 г. (глава 3 ФКС). Выражается это в расширении перечня закупочных процедур (появились двухэтапный конкурс, конкурс с предквалификацией, запрос предложений), а также в появлении новой нормы стоимости владения как критерия отбора заявок (для создания объектов инфраструктуры). Расширение возможностей заказчика, с одной стороны, снижает риск победы недобросовестного исполнителя государственного контракта, но, с другой – увеличивает коррупционные риски. Тем не менее расширение перечня закупочных процедур коснется малого круга объектов закупки (табл. 18).

Таблица 18

Новые закупочные процедуры (Федеральный закон № 44-ФЗ)

Закупочная процедура	Сфера применения	Перечень товаров, работ, услуг
Двухэтапный конкурс	В случаях, когда необходимо выяснить характеристики объекта закупки, наилучшим образом соответствующие потребности	Создание объектов культуры и искусства. Проведение НИОКР
Конкурс с предквалификацией	В случаях, когда недолжное исполнение может представлять опасность для жизни и здоровья граждан Или может быть нанесен вред имуществу, приводящему к невозможной утрате важных характеристик объекта	Создание дорогостоящей инфраструктуры. Создание и работы с номенклатурой, связанной с атомной промышленностью и энергетикой. Обеспечение питания в бюджетных учреждениях. Сохранение объектов культурного наследия
Запрос предложений	В случаях, когда могут иметь значение критерии, которые не указаны в перечне допустимых	Спортивный инвентарь и оборудование, спортивная экипировка, необходимые для подготовки спортивных сборных команд Российской Федерации по олимпийским и паралимпийским видам спорта. Лечение гражданина РФ за рубежом. Лекарства для конкретного пациента. Изделия народного промысла. Услуги специалистов при судебных разбирательствах за рубежом

Так, практически не были изменены перечни товаров, работ, услуг, обязательных к размещению через электронный аукцион и разрешенных к закупке у единственного поставщика (за исключением изъятий для запроса предложений и включения покупки и аренды недвижимости). Перечни же для новых закупочных процедур выглядят соответствующими идеям, заложенным при их внедрении. Например, перечень закупок через запрос предложений фактически является изъятием небольшой части оснований для закупок у единственного поставщика, имевших место в Федеральном законе № 94-ФЗ. Единственно отметим, что нарекания вызывает включение в перечень по допустимому использованию конкурса с предквалификацией (он же – с ограниченным участием) услуг по обеспечению общественного питания в бюджетных учреждениях.

2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

2.3.1. Анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят свое отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. В табл. 19 представлены данные, отражающие долю налоговых доходов и расходов субъектов РФ в соответствующих показателях консолидированного бюджета России.

Таблица 19

Доля некоторых показателей субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете России в 1997–2013 гг., %

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Налоговые доходы	53,1	56,6	49,2	43,5	37,4	35,1	39,6	36,1	30,9	31,8	33,9	33,2	36,6	37,2	33,2	33,0	33,1
Налоговые доходы без ресурсных платежей и таможенных пошлин	59,5	59,9	55,0	49,0	42,6	40,1	41,9	47,5	49,1	52,0	50,5	53,7	54,8	57,1	56,9	56,5	56,7
Расходы	48,1	54,1	51,9	54,4	51,2	49,3	50,0	50,8	49,5	50,0	48,4	49,2	43,4	43,2	45,3	42,6	42,8

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Из представленных данных видно, что после роста доли налоговых доходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете России с 33,2% в 2008 г. до 36–37% в 2009–2010 гг. этот показатель в 2011–2013 гг. вернулся на докризисный уровень в 33%. При этом доля налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов без учета ресурсных платежей и таможенных пошлин, увеличившись с 53,7 до 55–57% в 2009–2010 гг., в 2011–2013 гг. стабилизировалась на уровне заметно выше докризисного – 56,5–56,9%. Существенное изменение данного соотношения именно с 2010 г. по сравнению с докризисным периодом во многом объясняется следующими факторами. С 2009 г. ставка налога на прибыль была снижена с 24 до 20% за счет федеральной составляющей, при этом еще 0,5% федеральной ставки было передано регионам. В результате если в 2009 г. в условиях падения прибыли российских предприятий данное перераспределение налоговых доходов оказало не столь заметное влияние на рассматриваемый показатель, то уже в 2010 г. при постепенном восстановлении российской экономики доля налоговых доходов регионов без учета ресурсных платежей и тамо-

женных пошлин заметно увеличилась. В то же время доля расходов субнациональных бюджетов в расходах консолидированного бюджета РФ, снизившаяся в 2009–2010 гг. в результате наращивания «антикризисных» расходов федерального бюджета и увеличившаяся в 2011 г. (по мере сворачивания антикризисных программ), в 2012–2013 гг. стабилизировалась на уровне 42,6–42,8%, что заметно ниже докризисного уровня в 49,2%. Однако следует иметь в виду, что сокращение разрыва между долями доходов и расходов субнациональных бюджетов в 2012–2013 гг. произошло во многом за счет наращивания расходов федерального бюджета и сведения его с дефицитом даже в условиях достаточно высоких мировых цен на нефть (в то время как в докризисный период часть доходов федерального бюджета накапливалась в суверенных фондах).

Рассмотрим более подробно доходную часть субнациональных бюджетов. Динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации представлена в *табл. 20*.

Таблица 20
Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2013 гг.

	Объем доходов (в номинальном выражении), млрд руб.						Реальный прирост*, %					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2009/2008	2010/2009	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2013/2008
Доходы, всего	6196	5924	6537	7644	8064	8165	-12,1	1,4	10,2	-1,0	-4,9	-7,6
Налоговые и неналоговые доходы	4912	4243	4980	5827	6385	6588	-20,6	7,9	10,3	2,8	-3,1	-5,9
В том числе: налоговые доходы	4384	3792	4520	5273	5800	5967	-20,5	9,6	10,0	3,2	-3,4	-4,5
налог на прибыль	1752	1069	1520	1928	1980	1720	-43,9	30,6	19,6	-3,7	-18,4	-31,2
НДФЛ	1666	1665	1790	1996	2261	2499	-8,1	-1,2	5,1	6,3	3,8	5,2
налоги на совокупный доход	161	152	179	215	272	293	-13,6	8,5	13,4	18,4	1,2	27,4
налоги на имущество	493	570	628	678	785	901	6,1	1,4	1,7	8,7	7,7	28,0
акцизы	189	246	327	372	442	491	19,2	22,5	7,1	11,4	4,4	81,9
Трансферты	1131	1486	1398	1644	1624	1515	20,7	-13,5	10,8	-7,3	-12,4	-6,1
Прочие доходы	153	195	159	173	56	62	17,4	-25,1	2,5	-69,7	3,9	-71,7

* С учетом ИПЦ.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Как видно из данных *табл. 20*, в целом доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации снизились в 2013 г. по отношению к уровню 2012 г. на 4,9% в реальном выражении (в номинальном выражении прирост составил 1,2%). На снижение в реальном выражении общего уровня доходов в 2013 г. оказали влияние два основных фактора. Во-первых, замедление роста экономики¹ и снижение доходов российских компаний привели к снижению поступлений от налога на прибыль (-18,4% в реальном выражении по сравнению с уровнем 2012 г.), что вызвало снижение налоговых и неналоговых доходов на 3,1%. Во-вторых, снижение объема трансфертов с 1624 млрд руб. в 2012 г. до 1515 млрд руб. в 2013 г. (снижение на 12,4% в реальном выражении). Такое существенное сокращение обусловлено прекращением выделения в 2013 г. трансфертов из Федерального фонда ОМС на реализацию программ и мероприятий по

¹ По предварительным оценкам Росстата, ВВП в 2013 г. вырос лишь на 1,3%, тогда как в 2012 г. рост составил 3,4%.

модернизации здравоохранения в 2011–2012 гг. Также в реальном выражении снизились трансферты из федерального бюджета (подробнее см. следующий раздел).

Следует отметить, что динамика двух основных налогов – на прибыль и НДСЛ (составляющих более 70% налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов) – существенно различалась. Если рост поступлений от НДСЛ за рассматриваемый период составил 10,5% в номинальном выражении (3,8% в реальном выражении), то поступления налога на прибыль заметно снизились как в номинальном, так и в реальном выражении (–13,1 и –18,4% соответственно). В результате заметно изменилась и структура налоговых доходов субнациональных бюджетов. Так, если в 2012 г. на НДСЛ и налог на прибыль приходилось 39,0 и 34,1% налоговых доходов, то в 2013 году – 41,9 и 28,8% соответственно. Налог на прибыль является одним из самых волатильных видов налогов, в период ухудшения макроэкономической ситуации его поступления одними из первых реагируют на изменение ситуации в экономике.

Выше была рассмотрена динамика налоговых и неналоговых доходов в целом на субнациональном уровне. Далее рассмотрим подробнее ситуацию с поступлениями налогов в разрезе субъектов Российской Федерации (см. табл. 21).

Таблица 21

**Группировка регионов в зависимости от изменения основных видов
налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов
субъектов Российской Федерации**

	Изменение основных видов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, количество субъектов РФ					
	рост более чем на 25%	рост от 10 до 25%	рост менее чем на 10%	снижение менее чем на 10%	снижение от 10 до 25%	снижение более чем на 25%
В номинальном выражении						
Налоговые и неналоговые доходы, всего	0	16	52	12	1	1
Налог на прибыль	3	3	10	16	31	19
НДСЛ	1	54	26	0	0	1
В реальном выражении						
Налоговые и неналоговые доходы, всего	0	3	28	44	5	2
Налог на прибыль	1	2	7	13	36	23
НДСЛ	0	5	69	7	0	1

Примечание. Архангельская область и Ненецкий АО представлены в расчетах как один субъект.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Как видно из представленных данных, в большей части российских регионов ситуация с налоговыми доходами субнациональных бюджетов сложилась достаточно неблагоприятно. Так, в 51 субъекте Российской Федерации по итогам 2013 г. было зафиксировано снижение в реальном выражении собственных доходов, в 44 из них сокращение находилось в пределах 10%. Поступления по налогу на прибыль более чем на 25% в реальном выражении снизились в 23 регионах. Лидерами по масштабам падения данного налога оказались: Республика Карелия (–61,0%), Чукотский АО (–60,4%), Республика Ингушетия (–51,5%), Вологодская область (–48,8%), Тюменская область (–41,5%), Камчатский край (–41,4%). Поступления по НДСЛ увеличились практически во всех регионах. Исключением является Республика Калмыкия (–56,3%). Это можно объяснить тем, что в 2012 г. один крупный налогоплательщик уплатил относительно высокую сумму налога в бюджет Калмыкии, что и вызвало высокие колебания региональных поступлений по НДСЛ в 2011–2013 гг.

В целом в настоящее время НДС обеспечивает относительную стабильность налоговых поступлений практически во всех регионах России. Динамика поступлений налога на прибыль, напротив, остается дестабилизирующим фактором. Особую обеспокоенность вызывают регионы-локомотивы российской экономики с высоким уровнем бюджетной обеспеченности, в бюджетах которых налог на прибыль составляет заметную долю от всех налоговых поступлений.

Рассмотрим теперь изменения, которые произошли в расходной части консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в 2013 г. (табл. 22). В 2013 г. совокупные расходы снизились по сравнению с уровнем предыдущего года как в реальном выражении (–0,9%), так и в долях ВВП (на 0,29 п.п. – с 13,5 до 13,21%).

Таблица 22

**Расходы консолидированного бюджета субъектов
Российской Федерации в 2012–2013 гг.**

	% к итогу		% ВВП		Прирост, в %	
	2012	2013	2012	2013	в номинальном выражении	в реальном выражении
Общегосударственные вопросы	6,1	6,2	0,83	0,82	7,0	0,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,1	1,2	0,15	0,16	12,7	5,8
Национальная экономика	19,2	19,6	2,60	2,59	7,8	1,2
В том числе:						
сельское хозяйство и рыболовство	2,9	3,4	0,39	0,45	23,5	16,0
транспорт	3,5	3,4	0,48	0,45	0,8	–5,4
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	7,7	8,3	1,05	1,10	13,1	6,2
другие вопросы в области национальной экономики	2,9	2,5	0,39	0,32	–11,4	–16,8
жилищно-коммунальное хозяйство	10,6	10,2	1,43	1,35	2,3	–3,9
охрана окружающей среды	0,3	0,3	0,04	0,04	13,6	6,7
Образование	24,5	26,5	3,31	3,50	14,0	7,0
В том числе:						
дошкольное образование	5,6	6,7	0,75	0,89	27,6	19,8
общее образование	14,1	15,0	1,90	1,98	12,2	5,3
среднее профессиональное образование	1,5	1,6	0,20	0,21	11,6	4,8
другие вопросы в области образования	1,7	1,6	0,22	0,22	4,5	–1,9
культура, кинематография	3,1	3,3	0,42	0,43	12,1	5,3
здравоохранение	16,3	14,2	2,20	1,88	–7,9	–13,5
социальная политика	15,3	14,9	2,06	1,97	3,0	–3,2
физическая культура и спорт	1,9	1,9	0,25	0,26	9,3	2,6
средства массовой информации	0,5	0,5	0,06	0,06	5,8	–0,6
обслуживание государственного и муниципального долга	0,9	1,0	0,12	0,14	22,2	14,7
Расходы, всего	100,0	100,0	13,50	13,21	5,6	–0,9

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Анализируя изменения расходов региональных бюджетов по отдельным направлениям, можно отметить следующее. Наибольшее снижение расходов за 2013 г. по сравнению с уровнем предшествующего года произошло по разделу «Здравоохранение» (–7,9% в номинальном и –13,5% в реальном выражении). В результате доля расходов на здравоохранение в общей сумме расходов по итогам года снизилась с 16,3 до 14,2%. Однако это снижение во многом было связано с перераспределением расходов между бюджетами субъектов и территориальных фондов ОМС в связи с переводом оказания скорой медицинской помощи в систему ОМС. Также можно отметить снижение в реальном выражении расходов на ЖКХ (на 3,9%) и на социальную политику (на 3,2%).

В то же время по итогам 2013 г. по ряду разделов расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ увеличились. Заметно выросли расходы по такому крупному

разделу, как «Образование» (на 14% в номинальном и на 7,0% в реальном выражении). При этом расходы на образование увеличились практически по всем основным направлениям: «Дошкольное образование» (на 27,6% в номинальном и на 19,8% в реальном), «Общее образование» (на 12,2% в номинальном и на 5,3% в реальном), «Среднее профессиональное образование» (на 11,6% в номинальном и на 4,8% в реальном). Данный рост обусловлен в первую очередь федеральными требованиями по повышению заработной платы работников сферы образования уже в 2012–2013 гг. до средней по экономике региона¹. При этом при необходимости наращивания расходов на оплату труда регионы вынуждены были сокращать инвестиционные расходы (основные средства и доли в капитале) в условиях сокращения доходной базы. Если в 2011 г. инвестиционные расходы выросли на 19% в реальном выражении в условиях посткризисного восстановления экономики и улучшения ситуации в региональных финансах, то уже в 2012 г. произошло сокращение на 5,6%, а в 2013 г. – уже на 8,7% к уровню предыдущего года в реальном выражении.

Расходы на национальную экономику в 2013 г. увеличились на 1,2% в реальном выражении. В результате доля данного направления в совокупных расходах увеличилась на 0,4 п.п. – до 19,6%. Рост расходов, направляемых на развитие национальной экономики, обусловлен увеличением расходов по таким направлениям, как «Сельское хозяйство и рыболовство» (прирост 16,0% в реальном выражении по сравнению с 2012 г.) и «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» (на 6,2%). Также произошел заметный рост реальных расходов по разделам «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (на 5,8%) и «Культура, кинематография» (на 5,3%).

Также можно отметить увеличение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга. За год расходы на обслуживание долга выросли на 14,7% в реальном выражении (с 0,12 до 0,14% ВВП)². Однако, несмотря на рост, объемы данных расходов в целом пока далеки от критических уровней.

Представляется важным также рассмотреть динамику основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в долях ВВП (см. табл. 23).

Таблица 23

**Доходы и расходы консолидированного бюджета субъектов
Российской Федерации в 2007–2013 гг., % ВВП**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходы	14,56	15,02	15,27	14,12	13,74	13,05	12,24
в том числе:							
Налог на прибыль	4,60	4,24	2,76	3,28	3,46	3,20	2,58
НДФЛ	3,81	4,04	4,29	3,87	3,59	3,66	3,75
Трансферты из ФБ	1,88	2,65	3,81	2,98	2,60	2,33	2,23
Расходы	14,45	15,15	16,12	14,33	13,80	13,50	13,21
Дефицит (+)/Профицит (-)	0,12	-0,13	-0,85	-0,22	-0,06	-0,45	-0,96
Справочно: ВВП, млрд руб.	33248	41277	38807	46309	55644	61811	66689

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Из представленных данных видно, что доходы субнациональных бюджетов субъектов Российской Федерации начиная с 2009 г. имеют тенденцию к снижению в долях ВВП. Если в 2009 г. доходы субнациональных бюджетов были на уровне 15,27% ВВП, то в 2013 г. – 12,24% ВВП. Причин вышеописанной тенденции несколько.

¹ Указ Президента РФ от 7.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

² Подробнее о долговой ситуации см. раздел 2.3.3 настоящего обзора.

Во-первых, меняется структура доходов. Если до 2009 г. поступления от налога на прибыль были основным источником доходов (в 2007 г. – 4,6% ВВП, в 2008 г. – 4,24% ВВП), что было выше НДФЛ соответственно на 0,79 и 0,20 п.п., то с 2009 г. ситуация изменилась. Основным источников налоговых доходов субнациональных бюджетов стал более стабильный НДФЛ. Данный налог на протяжении последних трех лет продолжает увеличиваться – с 3,59% ВВП в 2011 г. до 3,75% ВВП в 2013 г., в том числе за счет роста зарплат в бюджетном секторе. Поступления налога на прибыль в этот период, напротив, снижаются с 3,46 до 2,58% ВВП, что является негативным сигналом для российской экономики, которая, по-видимому, исчерпала возможности прежней модели роста. Во-вторых, за рассматриваемый период сократился объем межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета. Если в 2009 г. субъекты Российской Федерации получили трансферты в размере 3,81% ВВП, то уже в 2013 г. на 1,58 п.п. меньше – 2,23% ВВП. При этом важно отметить, что если в 2010–2011 гг. федеральная помощь сокращалась в условиях восстановления собственных доходов субъектов РФ и сокращения дефицита их бюджетов, то в 2012–2013 гг. продолжение тренда к сокращению трансфертов способствовало увеличению дефицита консолидированных региональных бюджетов.

Далее рассмотрим ситуацию, сложившуюся с результатом исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (табл. 24). В целом консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации был сведен по итогам 2013 г. с дефицитом в размере 642 млрд руб. (0,96% ВВП), что заметно выше показателя 2012 г. (0,44% ВВП).

Таблица 24

Исполнение (дефицит/профицит) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2013 гг.

Год	Количество субъектов РФ, исполнивших бюджет с	
	дефицитом	профицитом
2008	45	39
2009	62	21
2010	63	20
2011	57	26
2012	67	16
2013	77	6

Источник: Федеральное казначейство.

Данные табл. 24 говорят о том, что ситуация с исполнением консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации оказалась хуже, чем в 2012 г. Если в 2012 г. было только 67 регионов, исполнивших свой бюджет с дефицитом, то в 2013 г. таких уже насчитывалось 77. В 2013 г. свели свой бюджет с дефицитом 12 субъектов Российской Федерации, которые в 2012 г. имели профицит. При этом в 11 из 12 рассматриваемых регионов наблюдался рост расходов темпами, превышающими среднероссийский уровень (5,6% в номинальном выражении), что ставит под сомнение эффективность проводимой в данных регионах бюджетной политики. В то же время не во всех субъектах Российской Федерации по сравнению с 2012 г. произошло наращивание расходов. Так, в 9 регионах, напротив, произошло снижение расходов даже в номинальном выражении по сравнению с уровнем прошлого года. Это: г. Москва (–0,4%), Краснодарский край (–3,1%), Волгоградская область (0,6%), Чеченская Республика (–15,3%), Республика Мордовия (–7,0%), Республика Татарстан (–2,2%), Тюменская

область (-12,7%), Ямало-Ненецкий АО (-4,8%), Кемеровская область (-0,3%). Среди субъектов Российской Федерации, снизивших свои расходы, можно выделить две группы регионов. К первой группе относятся регионы с достаточно высокой бюджетной обеспеченностью (выше или близкой к 1), для которых налог на прибыль является одним из ключевых (г. Москва, Краснодарский край, Республика Татарстан, Тюменская область, Ямало-Ненецкий АО, Кемеровская область). Ко второй группе относятся субъекты Российской Федерации, у которых в структуре доходов значительная доля трансфертов из федерального бюджета и достаточно высокий уровень государственного (муниципального) долга (Чеченская Республика, Республика Мордовия). Вне данной группировки оказывается Волгоградская область с невысокой бюджетной обеспеченностью, но и с относительно небольшой долей трансфертов в доходах.

В целом, подводя итоги анализа основных характеристик субнациональных бюджетов в 2013 г., необходимо отметить следующее. Ситуация в области региональных и муниципальных финансов по сравнению с 2012 г. стала более напряженной. Увеличилось количество регионов, исполнивших свои бюджеты с дефицитом, вырос объем заимствований в условиях сокращения собственных доходов и отсутствия дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета. Особое беспокойство вызывает сокращение инвестиционной активности со стороны субнациональных властей, испытывающих давление на расходную часть своих бюджетов в связи с необходимостью увеличения зарплат в бюджетной социальной сфере.

2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем финансовых средств, переданных из федерального бюджета в субнациональные бюджеты, в 2013 г. по сравнению с уровнем 2012 г. сократился в реальном выражении на 3% (табл. 25).

Таблица 25

Трансферты российским регионам из федерального бюджета в 2008–2009 гг. и 2012–2013 гг.

	2008		2009		2012		2013		Прирост в 2013 г. к уровню 2012 г., %	
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	номинальный	реальный
Трансферты регионам, всего	1094,7	100,0	1480,3	100,0	1440,2	100,0	1487,9	100,0	3,3	-3,0
Дотации	390,4	35,7	578,3	39,1	524,0	36,4	609,1	40,9	16,3	9,2
В том числе:										
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	328,6	30,0	374,0	25,3	397,0	27,6	418,8	28,1	5,5	-0,9
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	46,0	4,2	191,9	13,0	117,2	8,1	177,8	12,0	51,7	42,5
Субсидии	435,9	39,8	530,0	35,8	570,9	39,6	515,6	34,7	-9,7	-15,2
В том числе:										
субсидии на развитие национальной экономики	181,2	16,5	214,3	14,5	276,2	19,2	268,3	18,0	-2,8	-8,8
Субвенции	153,2	14,0	284,4	19,2	284,2	19,7	273,7	18,4	-3,7	-9,6
Иные межбюджетные трансферты	115,2	10,5	87,6	5,9	61,1	4,2	89,5	6,0	46,5	37,6

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Однако по отдельным видам трансфертов наблюдалась разнонаправленная динамика, что привело к изменению структуры финансовой помощи. Так, увеличение объемов в 2013 г. по сравнению с уровнем 2012 г. произошло по таким видам трансфертов, как дотации (прирост 9,2%) и иные МБТ (37,6%). В то же время снизились объемы субсидий (на 9,7%) и субвенций (на 3,7%). Важно отметить, что дотации выросли в основном за счет дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (прирост на 42,5%). Увеличение данного вида трансфертов связано прежде всего с необходимостью реализации субъектами Российской Федерации Указов Президента РФ от 7.05.2012 г. В то же время объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности сократился в реальном выражении на 0,9%.

В результате по итогам 2013 г. произошло изменение структуры трансфертов. Так, доля дотаций в общем объеме трансфертов выросла и составила 40,9% (в 2012 г. – 36,4%), доля иных МБТ – 6% (в 2012 г. – 4,2%). При этом доля субсидий, напротив, уменьшилась с 39,6% в 2012 г. до 34,7% в 2013 г., а доля субвенций – с 19,7 до 18,4%.

В целом тенденция по увеличению доли нецелевых трансфертов заложена во всех основных документах в сфере бюджетной политики, включая принятый закон о федеральном бюджете на 2014–2016 гг.¹ Так, к 2016 г. ожидается снижение доли субсидий до 18,5% от общего объема трансфертов и увеличение доли дотаций до 50,8%. Однако необходимо подчеркнуть, что доля нецелевых трансфертов пока увеличивается прежде всего за счет дотаций на сбалансированность, а данный инструмент является одним из самых непрозрачных механизмов в системе межбюджетных отношений в России. Также следует иметь в виду, что та часть дотаций на сбалансированность, которая выделяется на выполнение майских (2012 г.) указов президента, по сути, является не дотациями, а все теми же субсидиями. В результате подобные изменения структуры федеральной финансовой помощи лишь искажают межбюджетные отношения и делают их менее прозрачными.

При анализе процесса выделения федеральным центром трансфертов регионам важно рассмотреть, как влияет федеральная помощь на дифференциацию доходов субъектов, т.е. оценить выравнивающие свойства финансовой помощи из федерального бюджета (табл. 26).

Таблица 26

**Коэффициент вариации доходов консолидированных региональных бюджетов
(на душу населения с учетом ИБР*) в 2008–2013 гг., %**

Год	Налоговые доходы	Налоговые доходы и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Налоговые доходы, дотации и субсидии
2008	90,6	80,4	71,5
2009	78,3	66,5	54,5
2010	74,2	63,9	57,8
2011	77,8	68,4	61,6
2012	66,1	57,8	51,9
2013	63,7	55,3	48,1

* ИБР – индекс бюджетных расходов, рассчитываемый в рамках методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

¹ Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов».

Как видно из данных *табл. 26*, выделение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2013 г. продолжило оказывать влияние на снижение дифференциации доходов субнациональных бюджетов. Однако следует отметить, что степень этого влияния начиная с 2010 г. постепенно снижается. Это обусловлено во многом уменьшением доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общей сумме трансфертов, выделяемых из федерального бюджета. Если в 2008 г. доля данного вида дотаций составляла 30,1%, то в 2011–2013 г. – уже 27–28%. Также можно отметить существенное снижение объема дотаций на выравнивание в долях ВВП с 0,86% в 2010 г. до 0,63% в 2013 г. (в 2008 г. – 0,80%). При этом объем налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов в долях ВВП также снижался в рассматриваемый период, но меньшими темпами: с 9,8 до 8,9% ВВП (в 2008 г. – 10,6%). В результате в 2013 г. коэффициент вариации региональных доходов после выделения дотаций на выравнивание снизился лишь на 8,4 п.п., хотя в 2008–2010 гг. этот показатель устойчиво превышал 10 п.п. Таким образом, можно говорить о необходимости увеличения объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Общая сумма дотаций (включая дотации на сбалансированность) и субсидий сократила дифференциацию региональных доходов на 15,6 п.п., что лучше, чем в 2012 г. (14,1 п.п.), но существенно меньше докризисного значения 2008 г. (19,1 п.п.).

Следует отметить, что в 2013 г. наблюдалось снижение равномерности предоставления трансфертов субфедеральным бюджетам. Так, утвержденный годовой план был исполнен за 9 месяцев 2013 г. только на 71,6%, что ниже исполнения кассового плана за аналогичный период 2012 г. на 3,6 п.п. (75,2%) (*табл. 27*).

Таблица 27

Трансферты регионам из федерального бюджета за 9 месяцев 2012–2013 гг.

	За 9 месяцев 2012 г.		За 9 месяцев 2013 г.		План, млрд руб.		Изменения по сравнению с планом, %
	Исполнено, млрд руб.	% исполнения	Исполнено, млрд руб.	% исполнения	2012	2013	
Трансферты, всего	1023	75,2	1036	71,6	1360	1446	2,8
Дотации	377	75,0	441	73,8	502	597	2,0
Субсидии	360	70,2	319	63,1	513	506	1,9
Субвенции	246	83,3	226	80,4	295	281	-2,7
Иные МБТ	40	81,4	50	80,6	49	62	30,7

Источник: Федеральное казначейство, ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В целом замедление предоставления финансовой помощи наблюдалось по всем видам трансфертов. При этом наибольшая неравномерность была характерна для субсидий. Так, если за 9 месяцев 2012 г. было предоставлено 70,2% всех субсидий, то за 9 месяцев 2013 г. – только 63,1%. Более того, 23% субсидий было выделено в декабре 2013 г., что сделало невозможным их полноценное использование регионами. В результате в январе 2014 г. в федеральный бюджет было возвращено 176,9 млрд остатков целевых трансфертов, что составляет около 12% всего объема трансфертов, предоставленных регионам в 2013 г. Таким образом, в среднем предоставление трансфертов в 2013 г. стало существенно менее равномерным, чем в 2012 г. При этом наиболее равномерно распределенными в течение финансового года трансфертами, как и год назад, оказались субвенции и иные МБТ.

Опыт 2013 г. в очередной раз показал, что фактические объемы трансфертов из федерального бюджета могут существенно отличаться от первоначального плана. Так, по

итогам 2013 г. прирост общей суммы трансфертов по сравнению с планом составил 2,8%, при этом субсидий было выделено на 1,9% больше изначально запланированного, дотаций – на 2,0%, иных МБТ – на 30,7%. Объем субвенций, напротив, снизился на 2,7% по сравнению с планом.

Следует отметить, что в 2013 г. дополнительное финансирование (не предусмотренное планом) в виде дотаций получили 23 региона¹. Однако размер этой помощи был сравнительно невелик – 13 млрд руб., из них:

- 529,9 млн руб. – в целях частичной компенсации снижения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, у которых снижение объемов указанных дотаций в 2014 г. к уровню 2013 г. составит более 20%, а доля дотаций в прогнозируемом объеме налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2013 г. превысило 10% (Ставропольский край, Амурская область);
- 6 млрд руб. – в целях частичной компенсации снижения поступлений налога на прибыль организаций в бюджеты субъектов Российской Федерации, у которых указанное снижение налоговых поступлений за 10 месяцев 2013 г. составило более 10% при отрицательной динамике налоговых и неналоговых доходов (республики Карелия, Коми и Хакасия, Красноярский край, Архангельская, Белгородская, Брянская, Вологодская, Иркутская, Кемеровская, Новгородская, Оренбургская и Саратовская области, Чукотский автономный округ);
- 6 млрд руб. – в целях частичной компенсации бюджетам субъектов Российской Федерации (в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков) снижения поступлений налога на прибыль организаций в размере более 1% налоговых и неналоговых доходов (Республика Карелия, Красноярский и Пермский края, Белгородская, Брянская, Волгоградская, Нижегородская, Самарская, Тамбовская и Томская области);
- 400 млн руб. – на предоставление дотации Владимирской области в связи со снижением ее налоговых доходов.

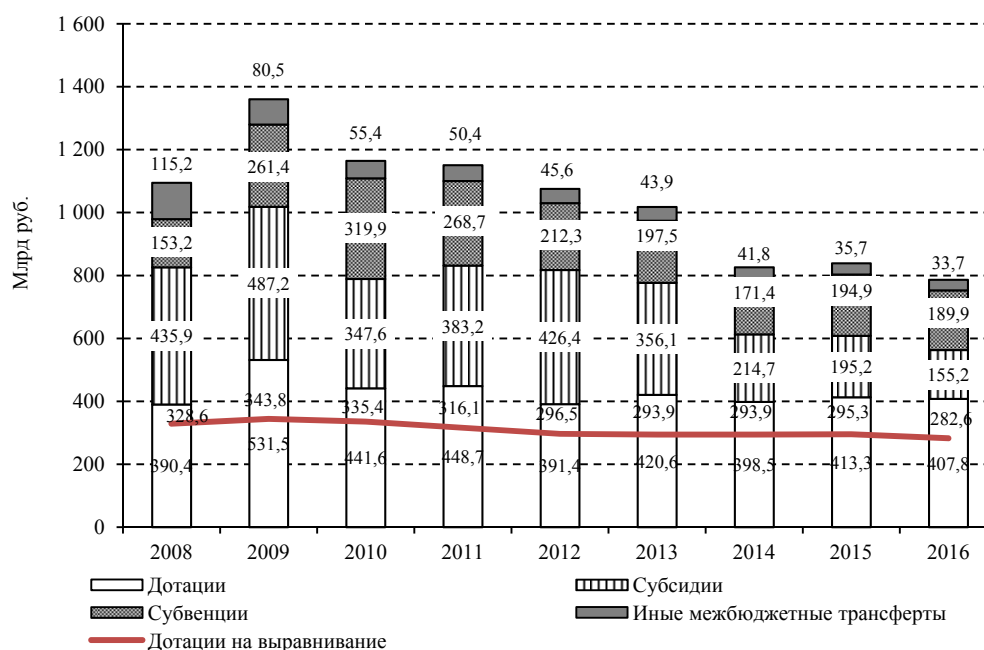
Остальные субъекты Российской Федерации не вошли в число получателей дотаций, так как, по оценке федерального центра, имели меньшие риски несбалансированности региональных бюджетов по итогам года.

Важно отметить, что начиная с 2010 г. наблюдается постепенное снижение общего объема федеральных трансфертов, выделяемых субнациональным бюджетам (*рис. 20*).

Из *рис. 20* видно, что в реальном выражении общий объем трансфертов имеет тенденцию к снижению. Если в 2008 г. было выделено 1094,1 млрд руб., то в 2013 г. – 1018,1 млрд руб., а к 2016 г. ожидается выделение только 786,5 млрд руб. трансфертов из федерального бюджета (в ценах 2008 г.). При этом наибольшему сокращению подвергнутся субсидии. Следует отметить, что сокращение числа (консолидация) и снижение доли субсидий в общем объеме федеральной финансовой помощи, в принципе, является вполне разумной целью, способной улучшить структуру межбюджетных трансфертов и повысить эффективность процесса распределения финансовой помощи. Однако сокращение субсидий имеет смысл при соответствующем увеличении нецелевой финансовой помощи, прежде всего в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Когда же сокращается общий объем трансфертов в реальном выраже-

¹ <http://government.ru/announcements/8892> – официальный сайт Правительства Российской Федерации.

нии в условиях снижения собственных доходов консолидированных региональных бюджетов, происходит, по сути, дискредитация процесса реформирования субсидий в восприятии властей регионов: консолидация становится синонимом сокращения финансовой поддержки со стороны федерального центра.



Источник: Федеральное казначейство, Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов», расчеты авторов.

Рис. 20. Трансферты регионам из федерального бюджета в 2008–2016 гг. (в ценах 2008 г.)

В связи с этим необходимо отметить, что с учетом увеличения неравномерности предоставления финансовой помощи в течение финансового года, роста объема и доли дотаций на сбалансированность, в 2013 г. снизилась эффективность механизма предоставления регионам трансфертов из федерального бюджета. Также вызывает вопросы планируемое дальнейшее снижение объемов финансовой помощи в условиях нарастающей напряженности с исполнением консолидированных бюджетов субъектов РФ.

2.3.3. Анализ состояния государственного и муниципального долга

Данные о динамике объемов государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга с 2010 г. по 1 января 2014 г. представлены в *табл. 28*.

Как видно из данных *табл. 28*, ситуация с объемом долга региональных и муниципальных бюджетов за 2013 г. существенно изменилась в сторону значительного увеличения объема долга. Так, прирост уровня государственного долга субъектов Российской Федерации составил 28,2%, а без учета г. Москвы и Московской области – 37,9%. Однако в целом общий объем долга пока невелик – около 2,6% ВВП. При этом, как и в предыдущие годы, существенный объем заимствований пришелся на декабрь. Так, только за один месяц объем государственного долга увеличился на 16,5% в номиналь-

ном выражении (на 245,9 млрд руб., с 1491,5 млрд до 1737,5 млрд руб.), а муниципальный долг – на 15,8% (на 39,4 млрд руб., с 249,4,2 млрд до 288,9 млрд руб.). При этом в декабре 2012 г. государственный долг увеличился на 16,4% (на 190,7 млрд руб., с 1164,2 млрд до 1355,0 млрд руб.), а муниципальный долг – на 14,8% (на 31,7 млрд руб., с 213,2 млрд до 245,3 млрд руб.).

Таблица 28

Государственный и муниципальный долг субнациональных бюджетов в 2010–2014 гг.

	На конец 2010 г.	На конец 2011 г.		На конец 2012 г.		На конец 2013 г.	
	объем, млрд руб.	объем, млрд руб.	прирост, %	объем, млрд руб.	прирост, %	объем, млрд руб.	прирост, %
Всего по региональным бюджетам	1096,0	1171,8	6,9	1355,0	15,6	1737,5	28,2
Всего по региональным бюджетам (без г. Москвы и Московской области)	649,9	831,6	28,0	1068,7	28,5	1474,1	37,9
Всего по муниципальным бюджетам	169,8	215,5	26,9	245,3	13,8	288,9	17,8
Объем регионального долга в % ВВП	1,64	1,76	7,3	2,03	15,3	2,61	28,6

Источник: Минфин России, расчеты авторов.

Следует отметить, что если ранее основная доля регионального долга приходилась только на 2 субъекта Российской Федерации – на г. Москву и Московскую область (на 1 января 2011 г. – 40,7% совокупного объема регионального долга), то по состоянию на 1 января 2014 г. на них приходилось только 15,1% совокупного объема долга. За 2013 г. данные субъекты Российской Федерации дополнительно снизили уровень государственного долга на 8% (в большей степени за счет Московской области).

В настоящее время основными заемщиками (по объемам накопленного долга) являются г. Москва (179 млрд руб.), Краснодарский край (119 млрд руб.), Республика Татарстан (85 млрд руб.) и Московская область (84 млрд руб.). Следует отметить, что Краснодарский край стал первым субъектом Российской Федерации после г. Москвы, долговые обязательства которого превысили уровень в 100 млрд руб. Данный регион за 2013 г. увеличил свои долговые обязательства на 61,3% по сравнению с уровнем долга на начало года.

В целом об увеличении долговой нагрузки во многих субъектах РФ говорят и данные в региональном разрезе (табл. 29).

Таблица 29

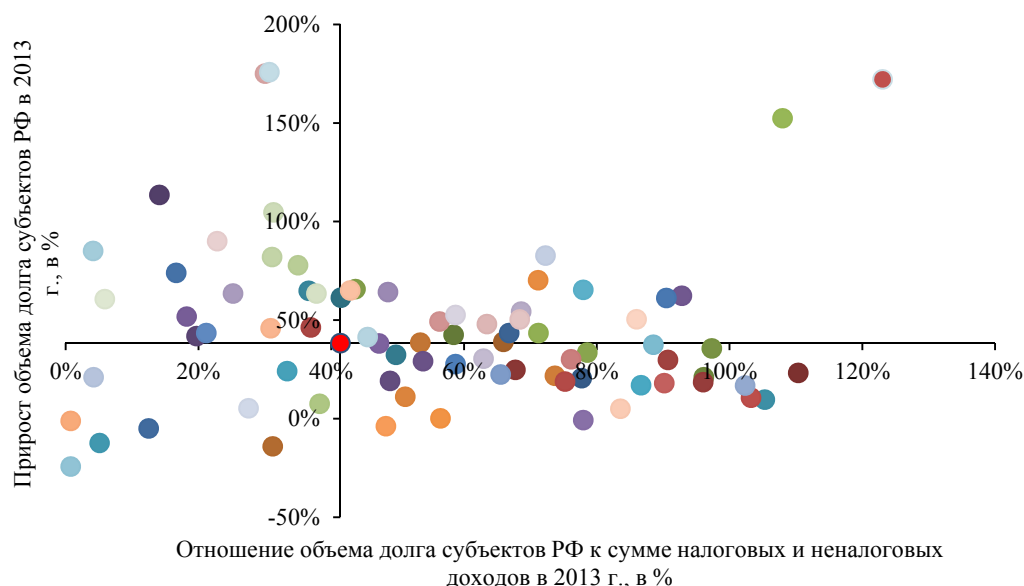
Динамика изменения государственного долга бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2013 гг.

	Динамика объема государственного долга субъектов РФ за соответствующий период (в номинальном выражении), количество субъектов РФ					
	рост более чем на 50%	рост от 15 до 50%	рост менее чем на 15%	снижение менее чем на 15%	снижение от 15 до 50%	снижение более чем на 50%
2008	21	20	10	6	12	9
2009	37	18	11	6	4	2
2010	29	24	8	11	7	0
2011	21	27	13	14	6	0
2012	18	29	14	8	10	1
2013	31	36	8	6	1	0

Источник: Минфин России, расчеты авторов.

За 2013 г. в 75 из 82 субъектов Российской Федерации объем государственного долга увеличился, при этом существенный рост объемов долга (более чем на 15%) наблюдался в 67 регионах. В 31 субъекте Российской Федерации произошел прирост долга более чем на 50%. Значительный прирост наблюдался во Владимирской области (114%), в Республике Ингушетия (152%), в Ханты-Мансийском АО (431%), в Ямало-Ненецком АО (175%), в Новосибирской области (105%), в Приморском крае (1867%), в Хабаровском крае (176%), в Чукотском АО (172%).

Однако особую обеспокоенность вызывают те субъекты РФ, которые за 2013 г. не только существенным образом нарастили объем долга, но и значительно увеличили долговую нагрузку, представляющую собой отношение объема государственного долга к уровню налоговых и неналоговых доходов субъекта Российской Федерации¹ (рис. 21). В среднем за 2013 г. долговая нагрузка по российским регионам составила 41,4% (без Москвы и Московской области), в то время как в 2012 г. – 30,4%.



Примечания. 1. Пересечение осей происходит в точке, где долговая нагрузка и прирост объема долга субъектов РФ за 2013 г. принимают среднероссийские значения (без учета г. Москвы и Московской области) (соответственно 41,4 и 38,4%).

2. На графике не отражены: Ханты-Мансийский АО (9,6%, 430,7%), Приморский край (16,7%, 1867%), Республика Мордовия (172,1%, 10,1%).

Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты авторов.

Рис. 21. Долговая нагрузка и изменение государственного долга субъектов Российской Федерации в 2013 г.

Из рис. 21 видно, что 23 из 82 субъектов Российской Федерации оказались в «тревожном секторе»: прирост государственного долга и долговая нагрузка выше, чем в

¹ До 1 января 2017 г. предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) может превысить ограничения, установленные пп. 2 и 3 ст. 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации (100% доходов бюджета без учета безвозмездных перечислений), в пределах объема государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) в виде бюджетных кредитов (Федеральный закон от 09.04.2009 г. № 58-ФЗ, в ред. от 30.11.2011 г.), предоставление которых определяется федеральным уровнем власти.

среднем по России. Следует отметить, что в 7 субъектах Российской Федерации уровень долговой нагрузки оказался больше суммы их налоговых и неналоговых доходов, это: Республика Мордовия (172,1%), Чукотский АО (123%), Белгородская область (110,3%), Республика Ингушетия (108%), Вологодская область (105,3%), Республика Северная Осетия–Алания (103,2%), Саратовская область (102,3%). При этом еще несколько субъектов (Костромская, Рязанская, Смоленская области, Республика Карелия, Псковская область, Краснодарский край, Республика Марий Эл) близки к критическим значениям (уровень долга более 90% собственных доходов). Среди перечисленных выше субъектов особенно тревожная ситуация сложилась в Чукотском АО (долговая нагрузка на конец 2013 г. – 123%, прирост за 2013 г. – 172%), в Республике Ингушетия (108% и 152%), в Псковской области (93% и 62%) и в Краснодарском крае (90% и 61%).

В целом можно говорить о том, что ситуация в сфере регионального и муниципального долга продолжает ухудшаться. Однако в большинстве регионов, активно наращивающих объемы заимствований, долговая нагрузка сохраняется на относительно безопасном уровне.

2.3.4. Заключение на Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов» в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы

Общий объем и динамика межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» приведены в *табл. 30*.

Таблица 30

Межбюджетные трансферты в 2013–2016 гг.

Показатель	2013		2014		2015		2016	
	млрд руб.	млрд руб.	млрд руб.	в % к предшествующему году	млрд руб.	в % к предшествующему году	млрд руб.	в % к предшествующему году
Межбюджетные трансферты	1488	1233		82,9	1308		1281	98,0
Дотации	609	594		97,5	644		664	103,1
<i>В том числе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности</i>	419	440		105,0	462		462	100,0
<i>В том числе дотации на обеспечение сбалансированности</i>	178	141		79,2	170		190	111,8
Субсидии	516	320		62,0	304		253	83,1
Субвенции	274	256		93,4	304		309	101,8
Иные межбюджетные трансферты	89	62		69,7	56		55	98,6
Межбюджетные трансферты без субвенций	1214	977		80,5	1004		972	96,8
<i>Справочно: Межбюджетные трансферты в % ВВП</i>	2,23	1,68			1,64		1,48	

Источник: Федеральное казначейство, Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов», расчеты авторов.

Параллельно с общим объемом межбюджетных трансфертов при анализе представляется целесообразным рассматривать также показатель общего объема межбюджетных трансфертов без учета субвенций, поскольку он отражает финансовое обеспечение исполнения соответствующими органами собственных полномочий.

Общий объем межбюджетных трансфертов, несмотря на небольшой рост в 2015 г., имеет в целом понижающую тенденцию в 2014–2016 гг.: за 3 года объем сокращается до уровня 80,1% от объема 2013 г без учета субвенций. Общее снижение демонстрируют субсидии (в 2014–2016 гг. ежегодное снижение составит 38, 5, 16,9% соответственно), прирост субвенций (–6,6, 18,9 и 1,8%), дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ (–20,8, 20,5 и 11,8%) и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ (5,0, 5,0 и 0%).

При этом снижение общего объема межбюджетных трансфертов не компенсируется передачей на региональный или местный уровни дополнительных источников доходов либо передачей с регионального или местного уровня на федеральный уровень расходных обязательств.

Как следует из *табл. 31*, снижение номинального объема финансовой помощи нижестоящим бюджетам не является следствием прогнозируемых отрицательных темпов роста ВВП либо общего снижения доходов и/или расходов федерального бюджета.

Таблица 31

Динамика межбюджетных трансфертов в 2013–2016 гг.

Показатель	Ед. изм.	2013	2014	2015	2016
ВВП	млрд руб.	66689	73315	79660	86837
Расходы федерального бюджета	млрд руб.	13343	13960	15362	16392
Межбюджетные трансферты, всего	млрд руб.	1488	1233	1308	1281
Дотации	млрд руб.	609	594	644	664
Дотации на выравнивание	млрд руб.	419	440	462	462
Дотации на сбалансированность	млрд руб.	178	141	170	190
Субсидии	млрд руб.	516	320	304	253
Субвенции	млрд руб.	274	256	304	309
Иные МБТ	млрд руб.	89	62	56	55
МБТ без субвенций	млрд руб.	1214	977	1004	972
Межбюджетные трансферты, всего	% ВВП	2,23	1,68	1,64	1,48
Дотации	% ВВП	0,91	0,81	0,81	0,76
Дотации на выравнивание	% ВВП	0,63	0,60	0,58	0,53
Дотации на сбалансированность	% ВВП	0,27	0,19	0,21	0,22
Субсидии	% ВВП	0,77	0,44	0,38	0,29
Субвенции	% ВВП	0,41	0,35	0,38	0,36
Иные МБТ	% ВВП	0,13	0,09	0,07	0,06
МБТ без субвенций	% ВВП	1,82	1,33	1,26	1,12
Межбюджетные трансферты, всего	% расходов	11,15	8,83	8,51	7,82
Дотации	% расходов	4,57	4,26	4,19	4,05
Дотации на выравнивание	% расходов	3,14	3,15	3,01	2,82
Дотации на сбалансированность	% расходов	1,33	1,01	1,11	1,16
Субсидии	% расходов	3,86	2,29	1,98	1,54
Субвенции	% расходов	2,05	1,83	1,98	1,89
Иные МБТ	% расходов	0,67	0,45	0,36	0,33
МБТ без субвенций	% расходов	9,10	7,00	6,54	5,93

Источник: Федеральное казначейство, Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов», расчеты авторов.

Действительно, отношение общего объема межбюджетных трансфертов (как включая, так и не включая субвенции) к ВВП, а также к общему объему расходов федерального бюджета монотонно снижается в течение рассматриваемого периода времени. Аналогичный вывод справедлив и для основных межбюджетных трансфертов, не свя-

занных с передачей регионам отдельных полномочий РФ: для дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и субсидий.

Снижение объемов межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации, скорее всего, не будет компенсировано опережающим ростом налоговых и неналоговых доходов их бюджетов (табл. 32). Действительно, рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012–2013 гг. не превышал соответствующие показатели федерального бюджета. В частности, в 2012 г. прирост доходов федерального бюджета был выше прироста доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации на 7,6 п.п., а в 2013 г. темпы прироста доходов двух уровней оказались практически равными – 1,2–1,3%.

Таблица 32

Доходы федерального и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011–2016 гг.

Показатель	Ед. изм.	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Федеральный бюджет	млрд руб.	11368	12856	13019	13571	14565
	% к пред. году	–	113,1	101,3	105,2	107,3	109,2
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации							
Доходы, всего	млрд руб.	7641	8061	8164	8765	9491	10310
	% к пред. году	–	105,5	101,2	108,3	107,6	108,5
Доходы без учета межбюджетных трансфертов	млрд руб.	5874	6382	6649	7532	8183	9029
	% к пред. году	–	108,7	104,2	111,3	108,6	110,3

Источник: Федеральное казначейство, Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов», расчеты авторов.

Следует отметить, что сокращение объемов субсидий соответствует целям государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.03.2013 г. № 376-р. В качестве приоритетов развития системы межбюджетных отношений программой установлены снижение доли целевых трансфертов и переход к преимущественно нецелевой финансовой поддержке. Соответственно, одним из показателей достижения целей программы является доля дотаций в межбюджетных трансфертах. Таблица 33 демонстрирует одновременное сокращение доли субсидий и увеличение доли дотаций, при этом доля дотаций существенно выше заявленной в указанной программе (в соответствии с программой доля дотаций в 2014–2016 гг. должна составить соответственно 38, 39 и 40%).

Вместе с тем часть дотаций на обеспечение сбалансированности по своему характеру практически ничем не отличаются от субсидий, поскольку имеют целевой характер и предоставляются на условиях софинансирования. К таковым можно отнести следующие (в рамках подпрограммы «Поддержание устойчивого исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ»):

- дотация в целях обеспечения сбалансированности бюджета Омской области;

- дотация в целях обеспечения сбалансированности бюджета города федерального значения Санкт-Петербурга;
- дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

Таблица 33

**Структура межбюджетных трансфертов
в 2013–2016 гг., млрд руб.**

Показатель	2013	2014	2015	2016
Межбюджетные трансферты	1487,9	1233	1308	1281
В том числе:				
Дотации, из них:	41,6	48,2	49,3	51,8
<i>дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности</i>	28,1	35,7	35,3	36,0
<i>дотации на обеспечение сбалансированности</i>	12,0	11,4	13,0	14,8
Субсидии	34,7	26,0	23,3	19,7
Субвенции	18,4	20,7	23,2	24,1
Иные межбюджетные трансферты	6,0	5,1	4,2	4,3
Межбюджетные трансферты без учета субвенций	1214,2	977,0	1004,0	971,7
В том числе:				
Дотации, из них (%):	50,2	60,8	64,2	68,4
<i>дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности</i>	34,5	45,0	46,0	47,5
<i>дотации на обеспечение сбалансированности</i>	14,6	14,4	16,9	19,5
Субсидии	42,5	32,8	30,3	26,0
Иные межбюджетные трансферты	7,4	6,4	5,5	5,6

Источник: Федеральное казначейство, Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов», расчеты авторов.

Отнесение к дотациям межбюджетных трансфертов, по своим характеристикам являющихся целевыми (целевой характер в данном случае относится не к расходованию передаваемых финансовых средств, а к достижению целевого качественного результата), таким образом, весьма спорно и ставит под сомнение достижение заявленных показателей доли нецелевой финансовой помощи бюджетам субъектов РФ.

Одним из показателей качества трехлетнего бюджетного планирования является отклонение вновь утверждаемых параметров бюджета на очередной финансовый год и первый год планового периода от аналогичных значений, утвержденных на эти годы предыдущим законом о бюджете. Сравнение объемов межбюджетных трансфертов (табл. 34) показывает, что объемы всех видов межбюджетных трансфертов были скорректированы в сторону увеличения: на 2014 г. для дотаций и субсидий объем корректировки в среднем составил 3–6%, на 2015 г. – 10–13%. Положительная корректировка объемов межбюджетных трансфертов помогла избежать еще большего дисбаланса консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Вместе с тем существенная корректировка объемов субвенций и иных межбюджетных трансфертов показывает, что параметры региональных бюджетов на плановый период существенно зависят от вновь принимаемых федеральных решений, что, в свою очередь, не снимает вопросов относительно устойчивости региональных финансов.

Основной объем дотаций на обеспечение сбалансированности (соответственно 120, 130 и 150 млрд руб. на 2014–2016 гг., что составляет порядка 30% общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации) связан с финансовым обеспечением исполнения указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. В данном случае речь идет о дополнительном финансовом обеспечении текущих расходных обязательств, которые имеют постоянный характер. Вместе с тем финансовое обеспечение текущих расходных обязательств осуществляется путем предоставления

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Трудность в использовании данного механизма в текущих условиях обусловлена невозможностью его применения для предоставления трансфертов субъектам Российской Федерации, уровень бюджетной обеспеченности которых находится в интервале от 1 до 2, а также тем, что методика распределения дотаций на выравнивание не была скорректирована на то, чтобы учитывать требование доведения заработной платы большинства работников бюджетной сферы до среднего по экономике субъекта Российской Федерации уровня. Однако можно было бы регионам-донорам выделять соответствующую помощь в виде субсидий, а остальным – в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Таблица 34

Межбюджетные трансферты, утвержденные в федеральном бюджете на 2013–2015 гг. и в федеральном бюджете на 2014–2016 гг., млрд руб.

Показатель	2014			2015		
	Федеральный закон № 216-ФЗ	Федеральный закон № 349-ФЗ	Прирост, %	Федеральный закон № 216-ФЗ	Федеральный закон № 349-ФЗ	Прирост, %
Межбюджетные трансферты	1184	1233	4,1	1168	1308	12,0
Дотации	592	594	0,3	582	644	10,6
<i>В том числе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности</i>	419	440	5,0	419	462	10,2
<i>В том числе дотации на обеспечение сбалансированности</i>	161	141	-12,5	151	170	12,6
Субсидии	300	320	6,8	287	304	5,9
Субвенции	244	256	4,7	254	304	19,4
Иные межбюджетные трансферты	47	62	31,4	44	56	26,0

Источник: Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов», Федеральный закон 3.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», расчеты авторов.

Приоритетами развития системы межбюджетных отношений, установленными государственной программой Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ», являются также снижение количества субсидий посредством их консолидации в рамках государственных программ Российской Федерации (значения целевого показателя на 2014–2016 гг. – 80, 70 и 60 соответственно) и повышение доли субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, распределение которых между субъектами РФ утверждено приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период (значения целевого показателя на 2014–2016 гг. – 25, 30 и 35% соответственно). Если исходить из количества целевых статей, по которым планируется предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, то в соответствии с законом о федеральном бюджете в 2014–2016 гг. количество субсидий составляет 82 на 2014 г., 73 на 2015 г. и 62 на 2016 г. В свою очередь, оценочная доля распределенных субсидий на 2014 г. составляет 20,7%. Таким образом, темпы сокращения количества субсидий бюджетам субъектов РФ, а также роста доли распределенных субсидий несколько отстают от заданных, что потребует дополнительных усилий в этом направлении.

В целом в части предоставления межбюджетных трансфертов Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» демонстрирует общую приверженность государственной бюджетной политики установленным приоритетам. Вместе с тем существуют высокие риски снижения реальной финансовой поддержки бюджетов субъектов Российской Федерации, а также излишне оптимистичные оценки темпов роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, недостижение которых может самым неблагоприятным образом отразиться на общей сбалансированности бюджетов на субфедеральном уровне, а также поставить под сомнение возможность исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. Сохраняются также определенные резервы в части повышения эффективности структуры межбюджетных трансфертов, а также совершенствования методологии распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Представляется необходимой активизация работы в направлении консолидации межбюджетных субсидий и повышения доли субсидий, распределение которых между субъектами Российской Федерации утверждается приложением к закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты

3.1. Восстановление рынка акций после кризиса

3.1.1. Сравнение параметров двух российских кризисов

К январю 2014 г. российский рынок не восстановился до максимальных значений фондовых индексов, зафиксированных незадолго до кризиса 2008 г. В отличие от кризиса 1997–1998 гг., при котором восстановление происходило по V-образной траектории, динамика фондового индекса РТС после 2008 г. более точно описывается буквой W. В рамках данной траектории в 2013 г. индекс РТС проходил через вторую фазу снижения, его значение уменьшилось с 2044,2 пункта в марте 2011 г. до 1301,0 в январе 2014 г.

Кризис 2008–2009 гг. уступал кризису 1997–1998 гг. по глубине и продолжительности падения индексов (табл. 1). В конце 1990-х индекс РТС упал на 91,3%, индекс ММВБ – на 73,0%; глубина падения обоих индексов в 2008–2009 гг. составила соответственно 78,2 и 68,2%. В 1997–1998 гг. индекс РТС падал в течение 14 месяцев, ММВБ – 13 месяцев; продолжительность падения данных индексов в 2008–2009 гг. составила соответственно 8 и 6 месяцев.

Таблица 1

Финансовые кризисы 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. в России и последующее восстановление рынка (по состоянию на 31 января 2014 г.)

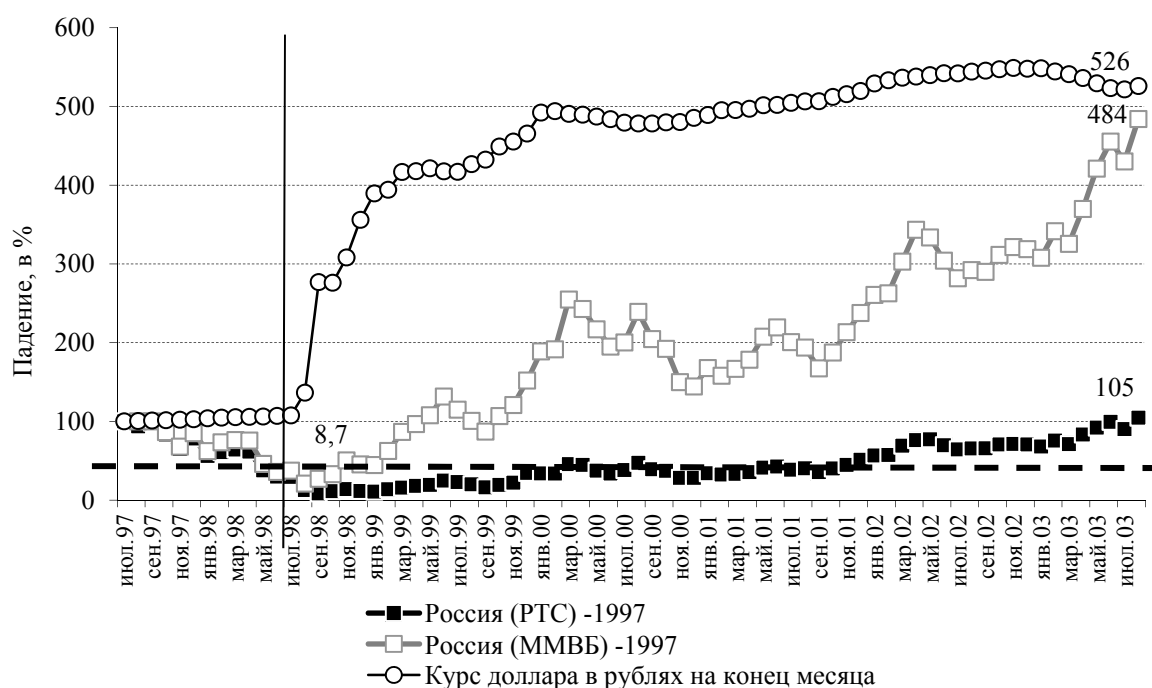
	Кризис 1997–1998 гг.	Кризис 2008–2009 гг.
1. Падение от пика		
1.1. Глубина, %		
Индекс РТС	–91,3	–78,2
Индекс ММВБ	–73,0	–68,2
1.2. Продолжительность, месяцев		
Индекс РТС	14	8
Индекс ММВБ	13	6
2. Восстановление, месяцев		
Индекс РТС	58	60
Индекс ММВБ	8	62

Источник: по данным Московской биржи.

Однако после 1998 г. из-за 5-кратной девальвации рубля рублевый индекс ММВБ восстановился до пикового предкризисного значения всего за 8 месяцев, а восстановление валютного индекса РТС заняло 58 месяцев. После кризиса 2008 г. рубль был девальвирован лишь на 50%. Траектория изменения валютного курса с мая 2008 г. по ян-

варь 2014 г. имела W-образную форму, что задавало такую же динамику изменений индексов РТС и ММВБ. С мая 2008 г. по февраль 2009 г. в процессе «управляемой» девальвации курс доллара повысился с 23,74 до 35,72 руб., или на 50,5%. По мере последующего восстановления финансовой системы рубль укрепился до 27,50 руб. за доллар в апреле 2011 г. С мая 2011 г. обесценение рубля восстановилось. В январе 2014 г. курс доллара достиг 35,24 руб., т.е. он был на 48,4% выше майского курса 2008 г. Умеренная девальвация рубля в результате кризиса 2008 г. по сравнению с последствиями кризиса 1998 г. в то же время предопределила более медленное восстановление двух основных российских фондовых индексов в текущем периоде.

Отличия в глубине девальвации рубля во время кризисов 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. обуславливают разную динамику восстановления индексов РТС и ММВБ. Оценка акций в портфеле индекса ММВБ осуществляется в рублях, индекса РТС – в долларах США, поэтому при более чем 5-кратной девальвации рубля¹ в 1998 г. последующее восстановление индекса ММВБ шло быстрее, чем индекса РТС (рис. 1). До докризисного пика индекс ММВБ восстановился уже к маю 1999 г., т.е. спустя всего 8 месяцев после прохождения «дна» кризиса. Восстановление индекса РТС заняло 58 месяцев после достижения им минимального значения во время кризиса.



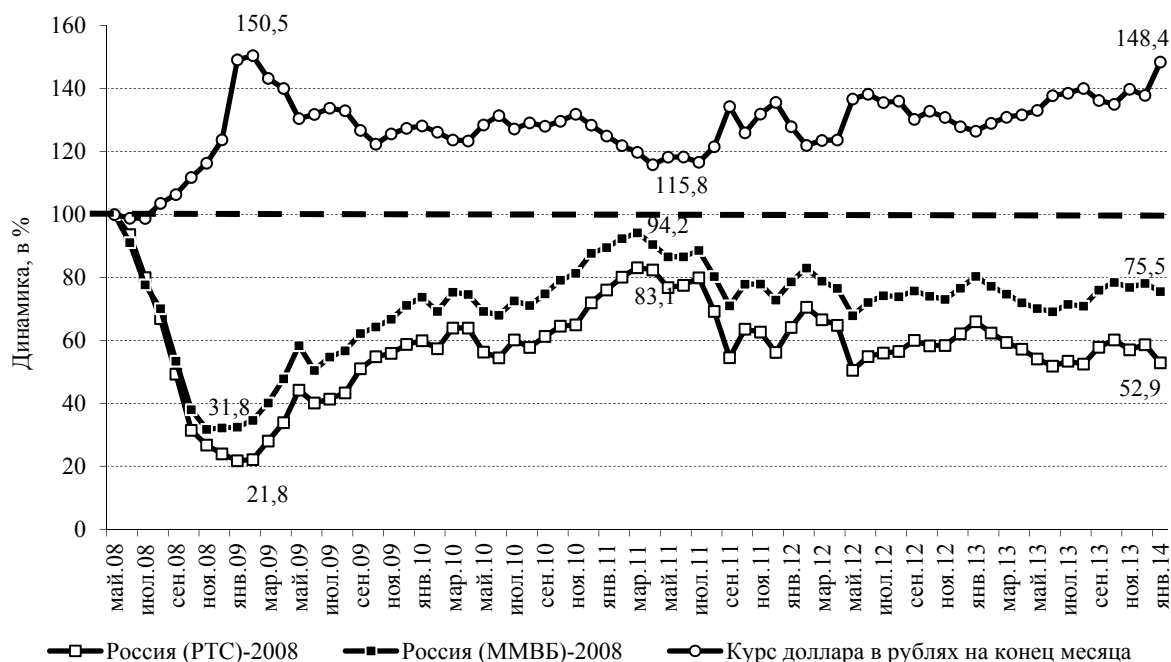
Источник: по данным Московской биржи и Банка России.

Рис. 1. Изменения курса доллара, индекса РТС и индекса ММВБ во время кризиса 1997–1998 гг. (июль 1997 г. = 100%)

Во время кризиса 2008–2009 гг. максимальный уровень девальвации рубля составил 50% (рис. 2). К апрелю 2011 г. курс рубля укрепился, так что уровень его ослабления составил лишь 15,8% к предкризисной ситуации. Однако с мая 2011 г. доллар вновь стал укрепляться, и к январю 2014 г. уровень девальвации рубля вновь вернулся к ру-

¹ В течение 1998–2003 гг.

бежу, близкому к 50%. Именно с мая 2011 г. начался новый этап вывода средств из иностранных фондов, инвестирующих в акции российских эмитентов¹. Из-за более скромной девальвации рубля по сравнению с кризисом 1998 г. нынешнее восстановление индексов РТС и ММВБ шло практически одинаково с небольшим преимуществом индекса ММВБ, который восстанавливается чуть-чуть быстрее. В январе 2014 г. индекс РТС достиг 52,9%, индекс ММВБ – 75,5% от пикового значения данных индексов в мае 2008 г.



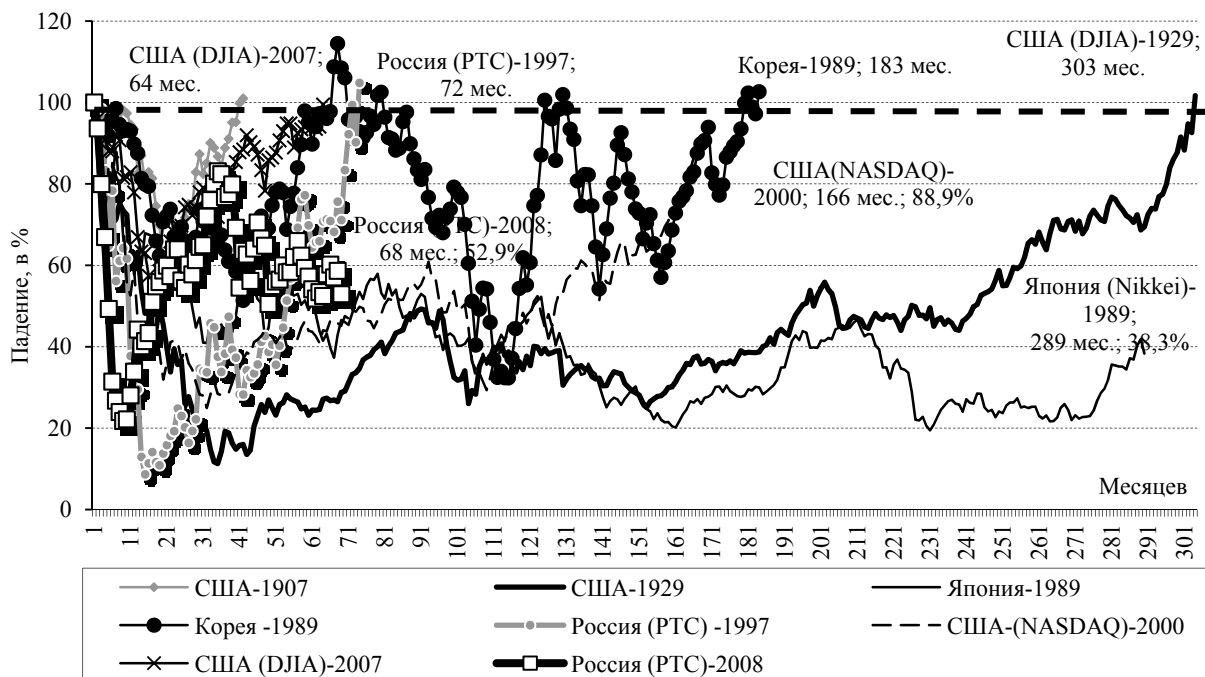
Источник: рассчитано по данным Банка России и Московской биржи.

Рис. 2. Изменения курса доллара, индексов РТС и ММВБ с мая 2008 г. по январь 2014 г. (май 2008 г. = 100%)

3.1.2. Долгосрочные и краткосрочные финансовые кризисы

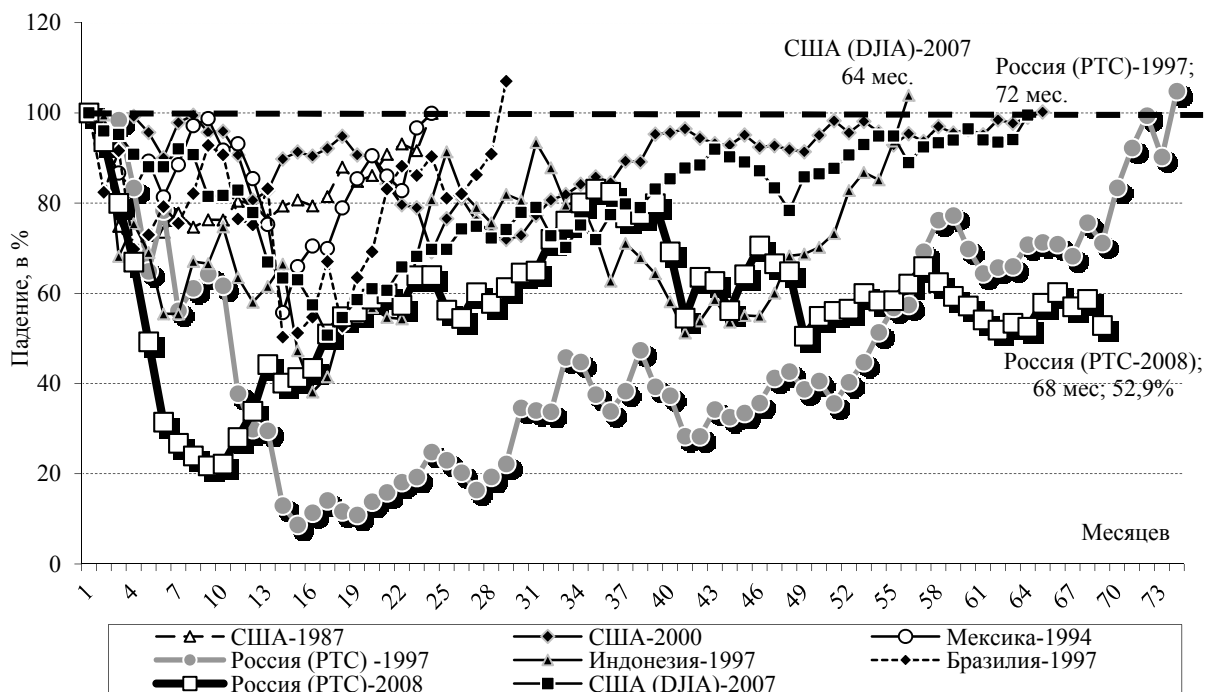
На фоне крупнейших долгосрочных финансовых кризисов последнего столетия (рис. 3) текущий финансовый кризис в России является краткосрочным. С мая 2008 г. по январь 2014 г. восстановление индекса РТС продолжается пока лишь 68 месяцев. Полное восстановление фондового индекса Республики Корея после кризиса 1989 г. продолжалось 183 дня, индекса США после начала Великой депрессии в 1929 г. – 303 месяца. Незавершившееся пока восстановление японского индекса NIKKEI-225 после 1989 г. продолжается 289 месяцев, американского индекса NASDAQ-Composite с 2000 г. – 166 месяцев. Несмотря на рекордные приросты на 22,9% в 2012 г. и на 56,7% в 2013 г., японскому фондовому индексу остается всего 14 месяцев, чтобы стать абсолютным мировым рекордсменом по длительности восстановления, перекрывшим рекорды восстановления индекса Доу – Джонс Индастриал Эвередж (DJI) после депрессии 1929 г.

¹ О причинах данного явления подробнее см. в разделе 3.3.2.



Источник: по данным Московской биржи и www.finance.yahoo.com.

Рис. 3. Глубина и продолжительность долгосрочных финансовых кризисов в мире по состоянию на 31 января 2014 г. (пик = 100%)



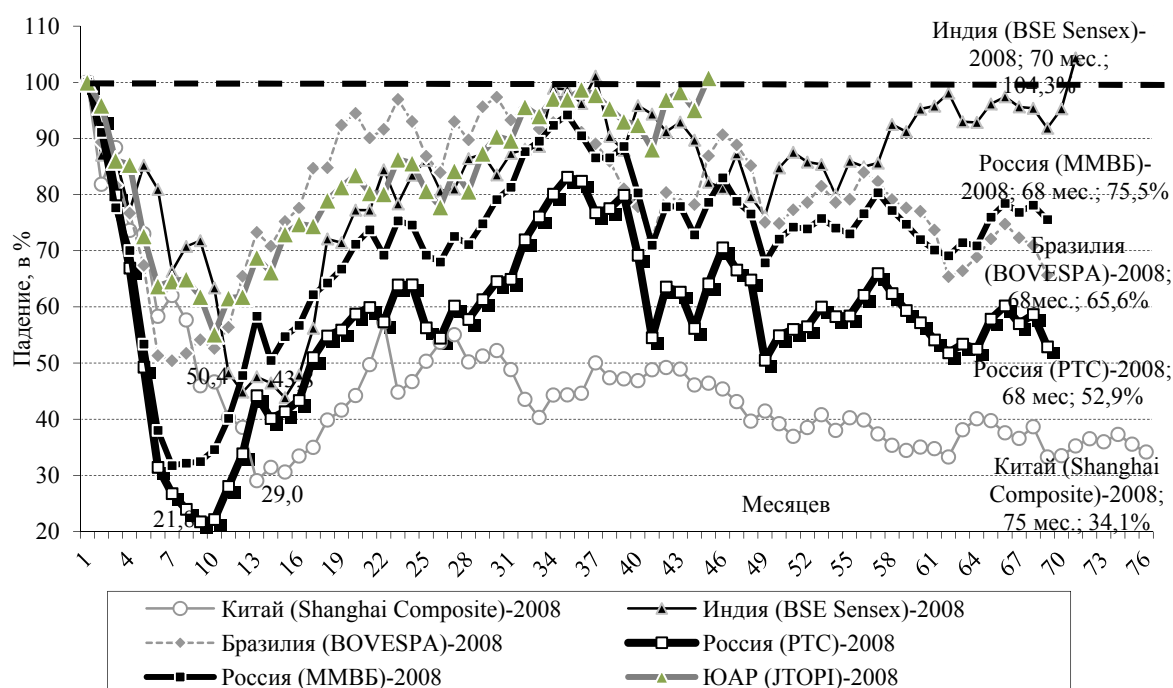
Источник: по данным Московской биржи и www.finance.yahoo.com.

Рис. 4. Глубина и продолжительность краткосрочных финансовых кризисов в мире на 31 января 2014 г. (пик = 100%)

На фоне наиболее известных краткосрочных финансовых потрясений в США в 1987, 2000 и 2007 гг., в Мексике в 1994 г., в Индонезии в 1997 г. и в Бразилии в 1997 г. российский кризис 2008–2009 гг. выделяется наибольшей глубиной и более длительным периодом восстановления (рис. 4). При этом в отличие от индикаторов российского фондового рынка американскому DJIA удалось полностью восстановиться до пика 2007 г. уже в январе 2013 г. Это говорит о том, что медленные темпы восстановления российского рынка объясняются факторами, свойственными ряду крупных развивающихся рынков, а также его специфическими особенностями.

3.1.3. Особенности восстановления рынков стран БРИКС

В странах БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР) после кризиса 2007–2008 гг. лишь индексы Йоханнесбургской фондовой биржи (JTOP1) и Индийского фондового рынка (BSE Sensex) сумели выйти на уровень предкризисных пиков соответственно за 44 и 70 месяцев (рис. 5). Восстановление индексов остальных стран задержалось. За 68 месяцев бразильский индекс Bovespa достиг лишь 65,6% предкризисного максимума; индекс Шанхайской фондовой биржи (Китай) за 75 месяцев составил только 34,1% пикового значения. При этом, как и динамика российских индексов ММВБ и РТС, изменения бразильского и китайского индексов следуют W-образной траектории. На этапе выхода мировой экономики из рецессии страны БРИКС оказались наименее привлекательными для глобальных инвесторов.



Источник: расчеты по данным Thomson Reuters Eikon.

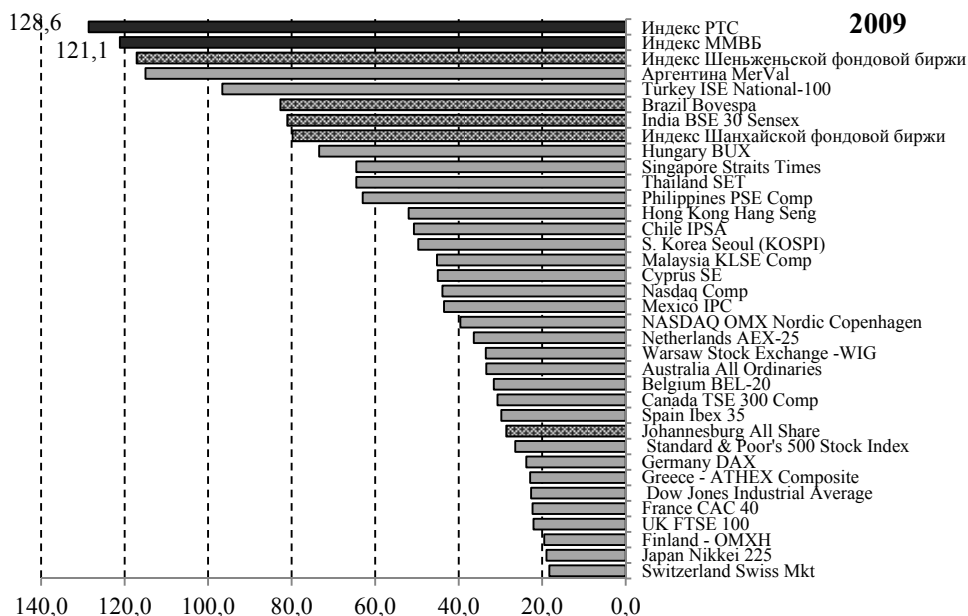
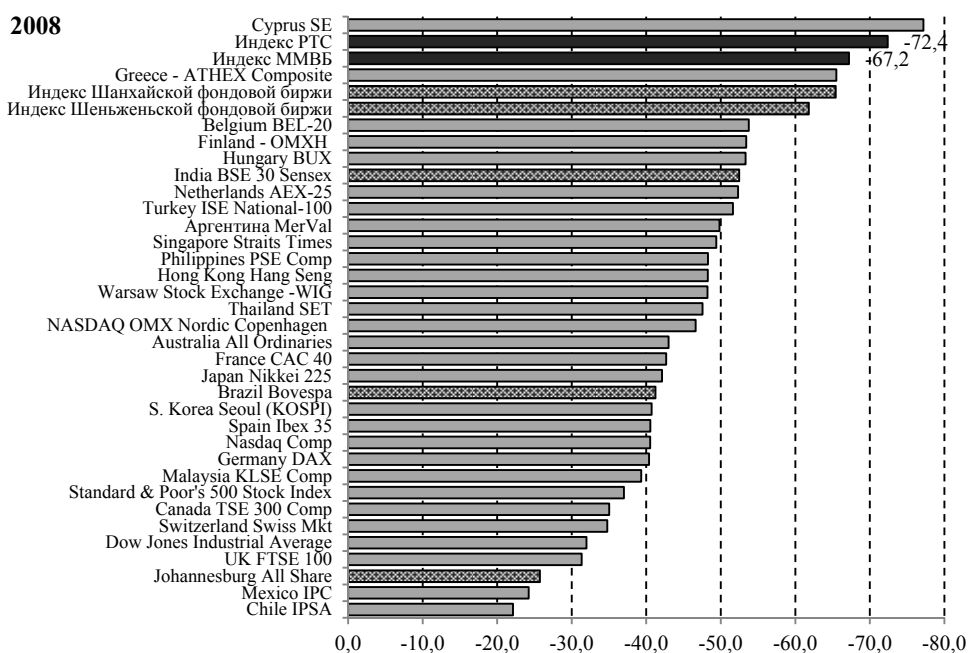
Рис. 5. Глубина и продолжительность текущего финансового кризиса в БРИКС на 31 января 2014 г. (пик = 100%)

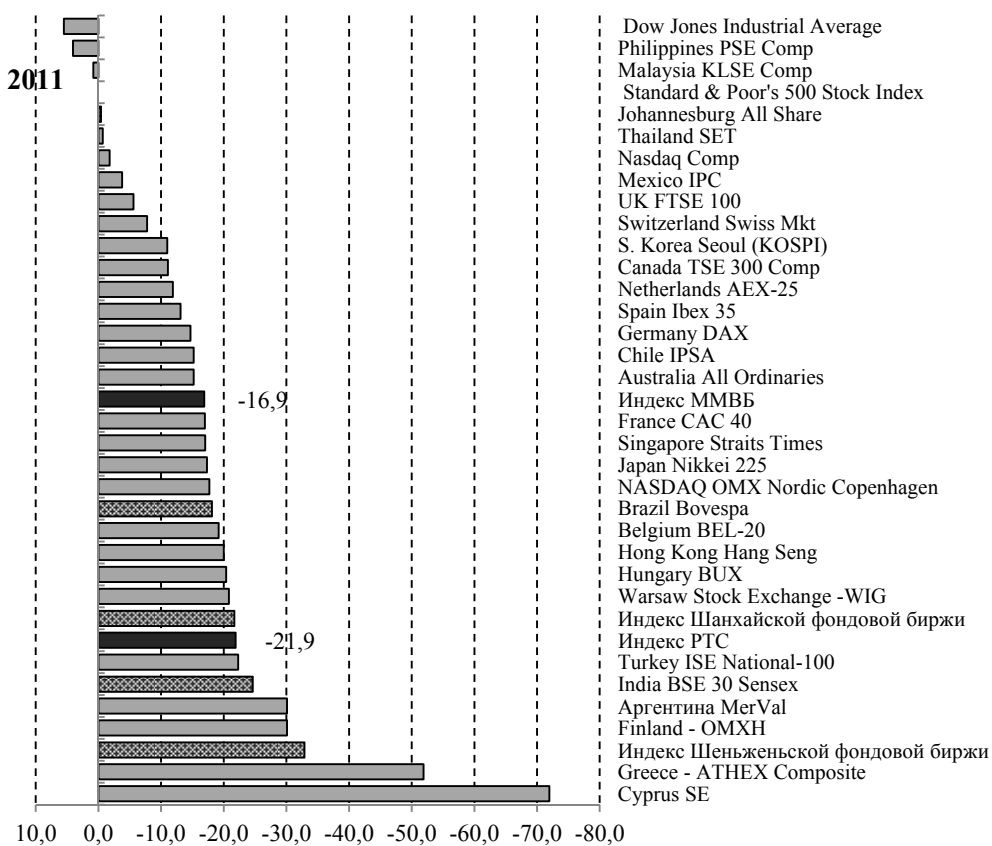
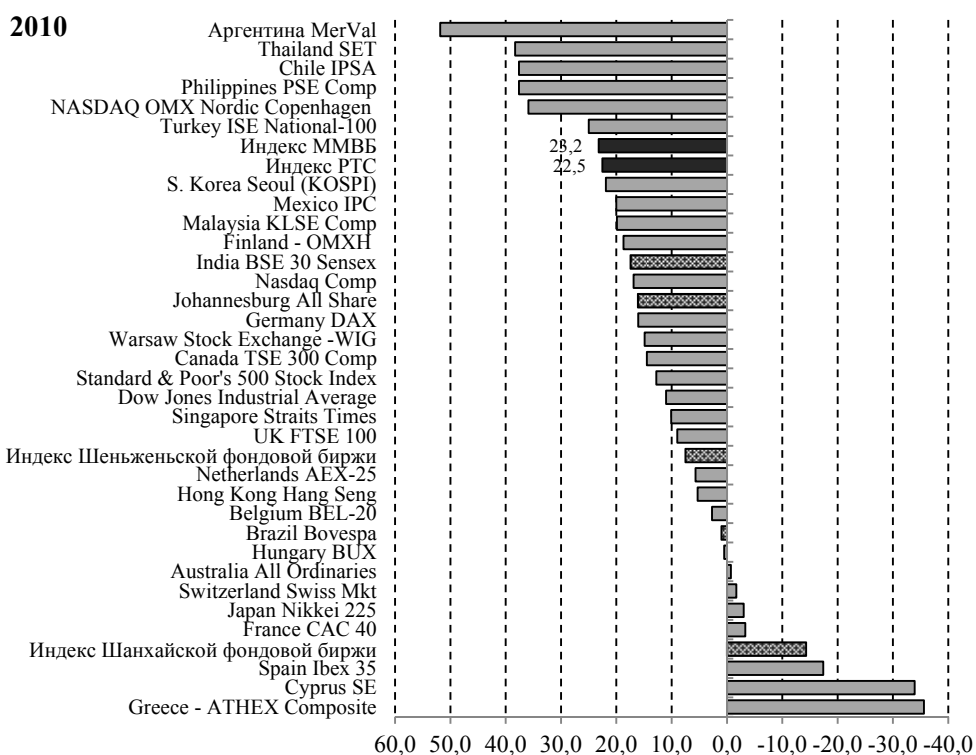
Низкую инвестиционную привлекательность фондовые рынки стран БРИКС демонстрируют в течение последних трех лет (рис. 6 и табл. 2). В 2011 г. у них был отмечен более высокий уровень падения по сравнению с рынками других стран. В 2012 г. ки-

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2013 году

тенденции и перспективы

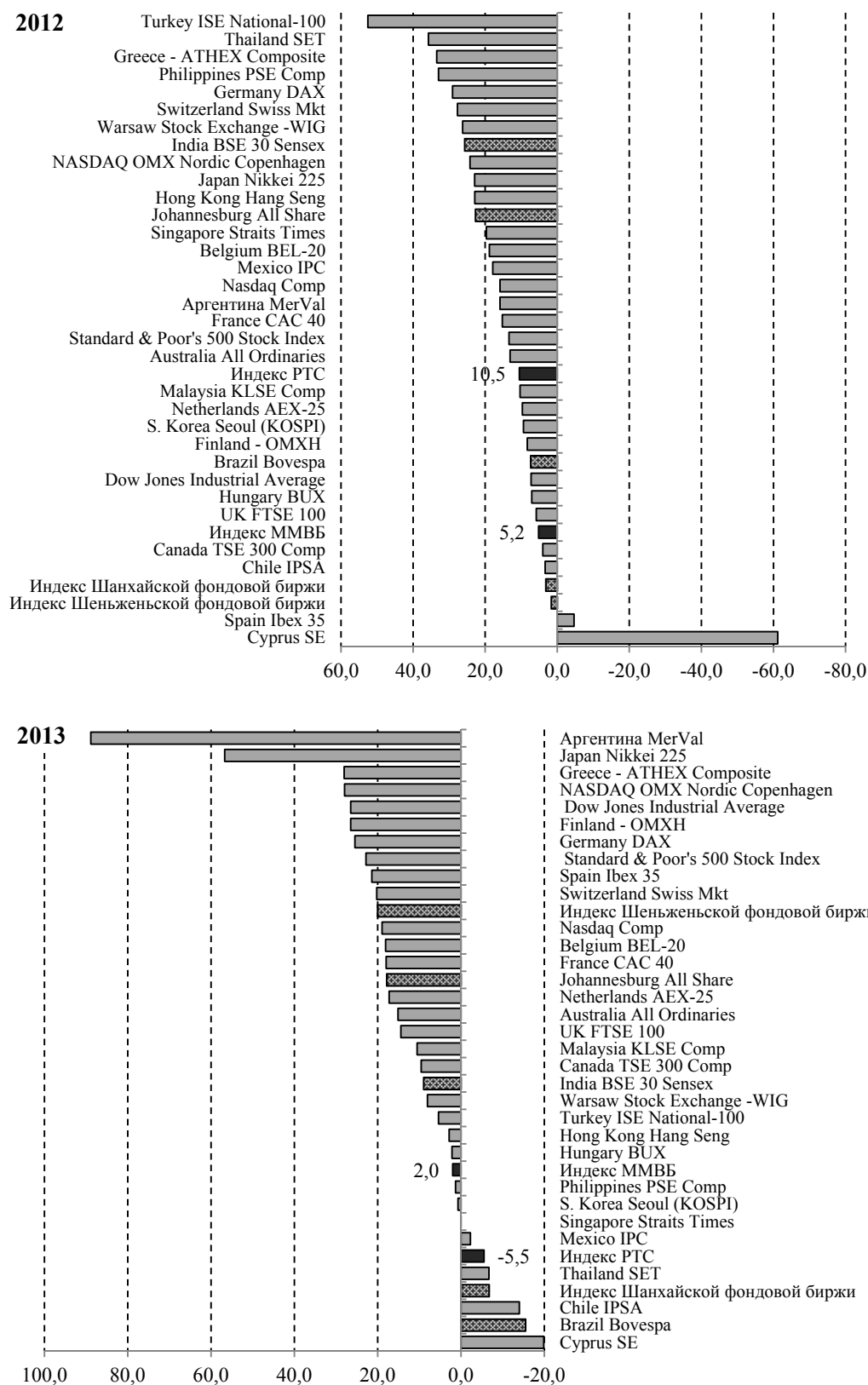
тайский, бразильский и российский рынки из рассматриваемых стран входили в группу аутсайдеров по росту доходности. В 2013 г. на фоне впечатляющего роста индексов многих развитых и развивающихся стран большинство индексов стран БРИКС показали либо очень низкую позитивную, либо даже отрицательную доходность. Российские индексы ММВБ и РТС в 2011 г. снизились соответственно на 16,9 и 21,9%, в 2012 г. выросли на 5,2 и 10,5%; в 2013 г. индекс ММВБ прибавил 2,0%, индекс РТС снизился на 5,5%.





РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА в 2013 году

тенденции и перспективы



Источник: расчеты по данным Thomson Reuters Eikon.

Рис. 6. Доходность мировых фондовых индексов в 2008–2013 гг., %

Проблемы фондовых рынков стран БРИКС вызваны схожими трудностями – исчерпанием традиционных для них драйверов экономического роста, ослаблением курса национальной валюты, проигрыванием другим развивающимся странам в конкуренции за лучший инвестиционный климат и бизнес-среду. По мнению американского экономиста Н. Рубини, в Бразилии, России, Южной Африке темпы экономического роста на 2014 г. запланированы ниже, чем в США, в Индии и Китае наблюдается существенное торможение экономического роста. Бразилия и Южная Африка столкнулись с двойным дефицитом – бюджета и счета текущих операций. В Китае наблюдается рост токсичных активов банков и теневого банковского сектора, рост плохих долгов местных органов власти и государственных компаний¹.

Таблица 2

Доходность мировых фондовых индексов в 2008–2013 гг., %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Турция – ISE National-100	-51,6	96,6	25,0	-22,3	52,6	5,4
Таиланд – SET	-47,6	64,5	38,3	-0,7	35,8	-6,7
Греция – ATHEX Composite	-65,5	22,9	-35,6	-51,9	33,4	28,1
Филиппины – PSE Comp	-48,3	63,0	37,6	4,1	33,0	1,3
Германия – DAX	-40,4	23,8	16,1	-14,7	29,1	25,5
Швейцария – Swiss Mkt	-34,8	18,3	-1,7	-7,8	27,7	20,2
Польша – Warsaw Stock Exchange WIG	-48,2	33,5	14,9	-20,8	26,2	8,1
Индия – BSE 30 Sensex	-52,5	81,0	17,4	-24,6	25,7	9,0
Дания – NASDAQ OMX Nordic Copenhagen (All shares)	-46,6	39,6	35,9	-17,7	24,2	28,0
Япония – Nikkei 225	-42,1	19,0	-3,0	-17,3	22,9	56,7
Гонконг – Hang Seng	-48,3	52,0	5,3	-20,0	22,9	2,9
ЮАР – Johannesburg All Share	-25,7	28,6	16,1	-0,4	22,7	17,8
Сингапур – Straits Times	-49,4	64,5	10,1	-17,0	19,7	0,0
Бельгия – BEL-20	-53,8	31,6	2,7	-19,2	18,8	18,1
Мексика – IPC	-24,2	43,5	20,0	-3,8	17,9	-2,2
США – Nasdaq Comp	-40,5	43,9	16,9	-1,8	15,9	19,0
Аргентина – MerVal	-49,8	115,0	51,8	-30,1	15,9	88,9
Франция – CAC 40	-42,7	22,3	-3,3	-17,0	15,2	18,0
Австралия – All Ordinaries	-43,0	33,4	-0,7	-15,2	13,1	15,1
США – Standard & Poor's 500	-37,00	26,5	12,8	0,0	13,4	22,8
Россия – индекс РТС	-72,4	128,6	22,5	-21,9	10,5	-5,5
Малайзия – KLSE Comp	-39,3	45,2	19,9	0,8	10,3	10,5
Нидерланды – AEX-25	-52,3	36,4	5,7	-11,9	9,7	17,2
Республика Корея – KOSPI	-40,7	49,7	21,9	-11,0	9,4	0,7
Финляндия – OMXH	-53,4	19,5	18,7	-30,1	8,3	26,5
Бразилия – Bovespa	-41,2	82,7	1,0	-18,1	7,4	-15,5
США – Dow – Jones Industrial Average	-32,0	22,7	11,0	5,5	7,3	26,5
Венгрия – BUX	-53,3	73,4	0,5	-20,4	7,1	2,2
Великобритания – FTSE 100	-31,3	22,1	9,0	-5,6	5,8	14,4
Россия – индекс ММВБ	-67,2	121,1	23,2	-16,9	5,2	2,0
Канада – TSE 300 Comp	-35,0	30,7	14,5	-11,1	4,0	9,6
Чили – IPSA	-22,1	50,7	37,6	-15,2	3,4	-14,0
Китай – индекс Шанхайской фондовой биржи (SSE)	-65,4	79,8	-14,3	-21,7	3,2	-6,7
Китай – индекс Шеньженьской фондовой биржи	-61,8	117,1	7,5	-32,9	1,7	20,0
Испания – Ibex 35	-40,6	29,8	-17,4	-13,1	-4,7	21,4
Кипр – Cyprus SE	-77,2	45	-33,9	-72,0	-61,2	-19,9

Источник: расчеты по данным Thomson Reuters Eikon.

¹ Roubini N. The Trouble with Emerging Markets. Project Syndicate, 03/02/2014, <http://www.social-europe.eu/2014/02/trouble-emerging-markets/>.

3.2. Конкурентоспособность российского фондового рынка

3.2.1. Ликвидность фондовых рынков

Одним из последствий кризиса 2008 г. стало перераспределение центров ликвидности фондового рынка. Восстановление до предкризисных значений фондовых индексов на крупнейших рынках в мире впервые за многие десятилетия не сопровождалось восстановлением объемов биржевых торгов акциями (табл. 3). В 2013 г. в США объемы торгов акциями на биржах составляли лишь 54,3% от уровня 2007 г., аналогичный показатель для Лондонской биржи, биржи Euronext (Европа) и Немецкой биржи был равен соответственно 51,7, 36,7 и 39,7%. Одновременно с этим в отношении общих объемов торговли акциями в мире отмечают две тенденции: рост доли высокочастотной торговли (ВЧТ) и рост доли сделок, совершаемых во внебиржевых торговых системах. Например, в США доля ВЧТ в объемах сделок с акциями выросла с 35% в 2007 г. до 51% в 2012 г.¹ Кроме того, по оценкам компании Tabb Group, доля внебиржевых торговых систем, работающих по принципу «черного ящика» (dark pools), на американском рынке акций выросла с 3% в 2007 г. до 15% в 2012 г.² Значительную долю данных объемов представляют собой сделки с акциями, ушедшими с бирж.

Продолжающаяся шестой год после 2007 г. тенденция сокращения объемов биржевых торгов, несмотря на рост активности ВЧТ, объясняется комплексом факторов, в том числе бегством инвесторов от вложений в рискованные активы, избавлением от акций пенсионных и взаимных фондов под давлением новых правил регулирования и надзора. Однако не менее значимым фактором в этом процессе является рост недоверия крупных институциональных инвесторов к биржам как к месту сосредоточения деятельности высокочастотных трейдеров. По мнению саморегулируемой организации инвестиционных компаний США, высокочастотная торговля несет значительные риски для индустрии взаимных фондов³, обусловленные использованием конфиденциальной информации о крупных торговых заявках, применением практики манипулирования рынков в виде фронт-раннинга⁴, созданием неоправданных перепадов ликвидности на рынке ценных бумаг. Исследования эффективности исполнения торговых заявок на биржах, проведенные одной из крупнейших американских управляющих компаний в США – T. Rowe Price и брокерской компанией Investment Technology Group, показали, что из-за ВЧТ происходят существенные усложнения процесса исполнения и удорожание таких заявок на американских биржах⁵. В 2013 г. ВЧТ стала объектом пристального внимания со стороны регуляторов во многих странах, рассматривающих возможность введения специальных налогов на сделки для наиболее активных трейдеров. Как заявила на слушаниях в Сенате новый руководитель Комиссии по ценным бумагам и биржам

¹ Strasburg J., Patterson S. High-Speed Traders Race to Fend off Regulators. WSJ, December 27, 2012.

² Данные приводятся в статье: Patterson S. Finra CEO Says It Is Expanding Oversight of Dark Pools // WSJ. January 8, 2013.

³ Письмо Investment Company Institute (ICI) в адрес SEC от 10 апреля 2010 г. о предложениях по структуре рынка ценных бумаг. Опубликовано на официальном сайте ICI в Интернете по адресу: <http://www.ici.org/pdf/24266.pdf>

⁴ Практика манипулирования рынков, предполагающая выставление торговых заявок раньше поступивших в торговую систему крупных заявок.

⁵ Bunge J. A Suspect Emerges in Stock Hiccups: Regulation NMS. Some Say Increasing Complexity of Market Partly Due to Set of Rules // WSJ. January 27, 2014.

(SEC, США) Мэри Уайт (Mary White), высокочастотная торговля и сложные торговые алгоритмы вызывают много вопросов и опасений¹.

По нашему мнению, рост недоверия крупных инвесторов к биржам в разных странах во многом был спровоцирован их коммерциализацией, в результате чего многие крупные операторы рынка перестали быть собственниками бирж, а сама деятельность по организации торговли превратилась в самостоятельный высококорентабельный бизнес. Следствием данного процесса стало разрушение доверия крупных участников торговли к справедливости биржевого механизма совершения сделок. Восстановить доверие даже путем проведения углубленных академических исследований «плюсов» и «минусов» влияния ВЧТ на механизм ценообразования активов в настоящее время не удастся, да и вряд ли удастся в будущем. Всегда найдутся аргументы «за» и «против». Единственное, что поддерживало доверие к биржам в прошлом, – это то, что сами участники торгов как собственники биржи всегда устанавливали правила для себя. Именно этот принцип был разрушен в процессе коммерциализации бирж. Все это не говорит о том, что биржи как коммерческие организации себя изжили. Они еще долго будут оставаться центрами ценообразования и расчетов на финансовом рынке. Однако проблемы с доверием к ним у многих участников биржевых торгов будут способствовать опережающему росту востребованности альтернативных торговых систем, в том числе основанных на собственности непосредственных участников торговли.

Таблица 3

Динамика стоимости рыночных сделок с акциями на крупнейших фондовых биржах в 2007–2013 гг. (2007 г. = 100%)²

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
США (NYSE и NASDAQ)	100	120,1	72,6	71,0	71,7	54,2	54,3
Китай (две биржи)	100	63,0	128,9	132,8	106,9	81,8	124,9
Япония (Токийская и Осакая биржи)	100	87,3	61,2	63,2	66,3	57,5	103,9
Великобритания (LSE)	100	89,0	62,9	63,5	65,7	50,8	51,7
Европехт	100	84,7	42,7	44,5	47,1	34,8	36,7
Германия	100	95,5	45,1	48,4	52,3	37,9	39,7
Гонконг	100	77,3	70,1	74,1	71,5	54,7	65,5
Канада	100	105,3	75,5	83,0	93,5	82,3	83,2
Австралия	100	77,5	57,9	77,1	86,8	67,9	63,9
Россия (ММББ – рыночные сделки)	100	89,0	77,3	75,5	95,2	55,8	44,0
Россия (ММББ – все режимы торгов)*	100	116,5	74,7	92,4	142,5	127,5	123,6
NASDAQ OMX Nordic Exchange	100	84,5	48,8	52,6	58,0	41,1	43,8
Всего по членам Всемирной федерации бирж (WFE)	100	100,8	69,5	70,7	70,7	54,8	61,3

* Рыночные и переговорные сделки, РЕПО, классический рынок и Standart.

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

Рынок акций на Московской бирже развивался согласно трендам на глобальных финансовых центрах. Объем рыночных (анонимных) сделок на бирже в 2013 г. составил лишь 44,0% от уровня 2007 г. В то же время стоимость сделок с акциями с учетом всех режимов торгов хотя и сократилась в 2013 г. по сравнению с 2012 г., однако удерживалась на уровне 123,6% от показателей 2007 г. Это свидетельствует о том, что после кри-

¹ Strasburg J., Patterson S. Trading Clamps Spur Lobby Effort // WSJ. March 24, 2013.

² Включая сделки с ценными бумагами иностранных эмитентов на соответствующих биржах.

зиса 2008 г. биржевой рынок акций в России рос исключительно за счет нерыночных сделок РЕПО, который относится, скорее, к денежному сегменту, чем к рынку капитала. Общий годовой объем торгов акциями во всех режимах на Московской бирже в 2013 г. составил 47,4 трлн руб., что существенно ниже прогноза Минфина России на этот год в размере 75 трлн руб. согласно Государственной программе РФ «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра» (далее – Государственная программа).

В рыночном сегменте биржевых торгов акциями на Московской бирже значимую роль играли сделки ВЧТ. По данным обзора финансового рынка Банка России, в 2011 г. около половины оборота торгов на срочном рынке *Forsts* и объема торгов акциями на ММВБ приходилось на системы высокочастотной торговли (торговых роботов). По мнению бывшего старшего управляющего директора Московской биржи Р. Горюнова, данные оценки по доле сделок роботов на бирже консервативные, но порядок цифр правильный¹. По данным, приводимым журналом «Эксперт» со ссылкой на Московскую биржу, в 2012 г. торговые роботы совершали около 40% объема сделок на фондовом рынке, при этом из общего числа заявок на роботы приходилось 97%².

Ежегодно Московская биржа проводит конкурс «Лучший частный инвестор» (ЛЧИ), который является одним из самых ее затратных маркетинговых мероприятий.

В целях анализа распределения доходности ВЧТ нами в 2013 г. была проанализирована выборка из сделок за восемь торговых дней участников конкурса «Лучший частный инвестор», проведенного биржами РТС и ММВБ в 2011 г., победителем которого, как обычно в подобных конкурсах на бирже, оказались высокочастотные торговые роботы. Ежедневные сводные данные о сделках и доходности участников конкурса были опубликованы на интернет-сайте Московской биржи. В выборку вошли 8350 данных за 6–9 и 12–15 декабря 2011 г. о количестве сделок по всем сегментам биржевого рынка, совершенных каждым участником конкурса в течение дня, и о размере полученной ими дневной доходности по итогам данных сделок в процентах³. За рассматриваемые восемь рабочих дней среднедневная доходность индекса ММВБ составила –1,0%, индекса РТС –1,3%.

В *табл. 4* приводятся основные характеристики плотности распределения дневных доходностей по участникам, совершившим до 100 сделок в день, от 100 до 3000 сделок в день и 3000 и более сделок в день. Последних мы отнесли к высокочастотным трейдерам. Во всех случаях распределение доходности далеко от нормального, однако из данных таблицы видно, что распределения для первой и третьих групп трейдеров существенно отличаются.

У тех, кто совершал до 100 сделок, средняя доходность близка к нулю и отрицательна, скоп немного отрицательный, что естественно для падающего рынка. Высокий показатель эксцесса говорит о некоторых аномальных значениях в хвостах распределения (*рис. 7*). Подобное распределение говорит о том, что выигрыши победителей и проиг-

¹ Трифонов А. Биржа роботов // Ведомости. 26 марта 2012 г.

² Обухова Е. Биржа победила роботов // Эксперт. 17–23 сентября 2012 г. № 37.

³ Выборка составлена по последним торговым дням конкурса ЛЧИ-2011. Ограничение восемью днями вызвано большой трудоемкостью процесса обработки исходных данных из-за того, что сведения о торговой активности, раскрываемые Московской биржей, приводят в трудночитаемых программой excel форматах.

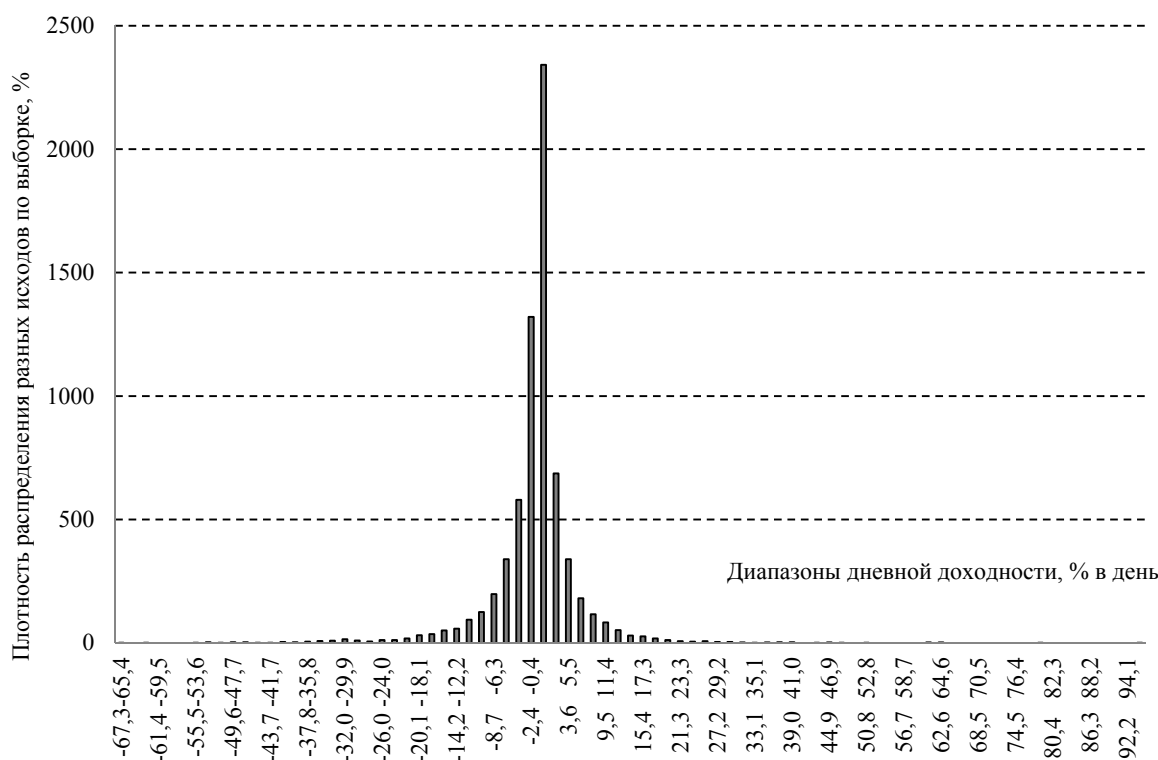
рыши проигравших участников торгов при совершении ими до 100 сделок в день примерно одинаковы.

Таблица 4

Данные о торговой активности участников конкурса ЛЧИ-2011

Участники	Число наблюдений	Дневная доходность, %	Станд. откл., %	Доходность/риск	Скос ¹	Экссесс ²
До 100 сделок в день	6 887	-0,6	7,2	-0,1	-0,18	21,51
От 100 до 3000 сделок в день	1 388	-0,1	11,8	-0,01	-0,23	12,68
От 3000 сделок в день	76	66,9	133,2	0,5	3,57	16,55

Источник: расчеты автора по исходным данным Московской биржи.

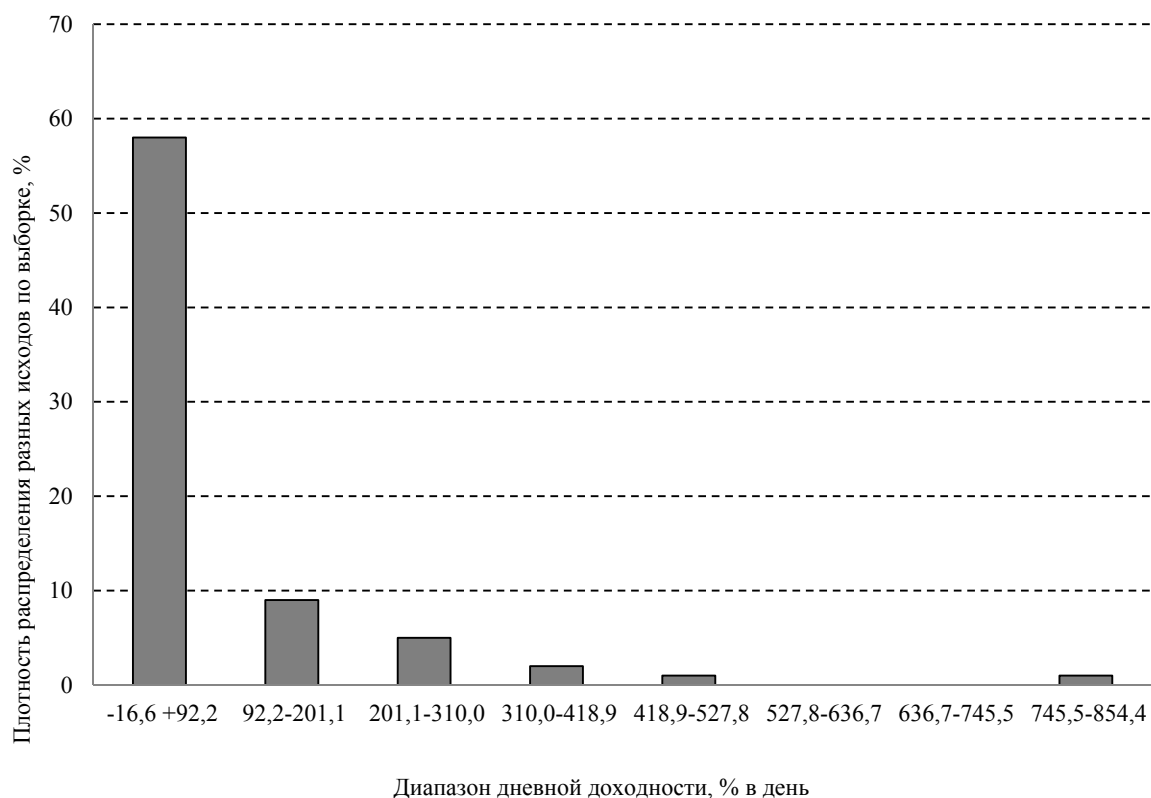


Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 7. Распределение доходности участников конкурса, совершивших менее 100 сделок в день

¹ Скос характеризует асимметрию распределения. Асимметрия показывает степень несимметричности распределения относительно его среднего значения. Положительная асимметрия означает отклонение распределения в сторону положительных значений, отрицательная – в сторону отрицательных значений. Показатель скоса свыше 3 свидетельствует о существенном характере асимметрии.

² Экссесс характеризует относительную остроконечность или сглаженность распределения по сравнению с нормальным распределением. Положительный эксцесс обозначает относительно остроконечное распределение, отрицательный – сглаженное распределение.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 8. Распределение доходности участников конкурса, совершивших 3000 и более сделок в день

Совсем иной характер распределения дневных результатов доходностей получено для высокочастотных трейдеров, совершавших 3 тыс. и более сделок в день (рис. 8). Среднее значение доходности составляет здесь 66,9%, коэффициент доходность/риск равен 0,5 при аналогичном показателе менее активных трейдеров $-0,1$. Распределение доходностей высокочастотных трейдеров существенным образом смещено в область позитивной доходности, скос составляет 3,6. Это говорит о том, что высокочастотные трейдеры даже на падающем рынке выигрывали у всех остальных участников торгов, гарантированно отбирая у них прибыль.

Из общения с участниками рынка нам также известно, что:

- примерно за 500 тыс. руб. в месяц Московская биржа продает отдельный высокоскоростной канал доступа в торговую систему, используемый многими высокочастотными трейдерами и предоставляющий преимущества пользователям данной услуги в скорости подачи торговых заявок;
- большинство стратегий ВЧТ в качестве сигнала для подачи заявки в систему торгов используют информацию «торгового стакана», содержащую информацию обо всех неисполненных заявках на покупку и продажу ценных бумаг с указанием цен и количества ценных бумаг;
- такие стратегии ВЧТ, как скальпинг, согласованное котирование и некоторые другие, даже согласно учебникам являются разновидностями неэтичных стратегий фронтранинга.

На основании изложенного, конечно, невозможно сделать вывод о том, что высокочастотные трейдеры активно занимаются манипуляциями рынка. Однако они показывают, что распределение получаемой ими доходности существенно смещено в зону аномально высоких прибылей, что, как минимум, требует серьезного анализа со стороны биржи и регулирующих органов природы данных преимуществ¹. Необходимо ясное понимание природы данных преимуществ, поскольку сверхприбыль одних трейдеров фактически оплачивается за счет дополнительных потерь других участников торгов. В любом случае наличие справедливого распределения доходности, получаемой разными участниками биржевых торгов за достаточно длительный промежуток времени, является важным фактором поддержания доверия к бирже со стороны различных категорий инвесторов.

Особенностью рынка акций Московской биржи в отличие от глобальных бирж является высокий уровень его зависимости от иностранных портфельных инвесторов. По оценкам аналитиков Сбербанка КИБ, около 70% акций российских эмитентов, находящихся в свободном обращении (*free-float*), в настоящее время сосредоточены в руках нерезидентов. При этом на 14 крупнейших инвестиционных фондов приходилось 28% всех вложений иностранных портфельных инвесторов². В список этих фондов, по данным Сбербанка КИБ, входят Государственный пенсионный фонд Норвегии, Vanguard Emerging Markets Stock Index Fund, Oppenheimer Developing Markets Fund, ISHARES MSCI Emerging Markets ETF группы BlackRock, Lazard Emerging Market Equity Portfolio.

3.2.2. Капитализация рынка акций

Высокая зависимость российского рынка акций от иностранных портфельных инвесторов негативно влияет на динамику капитализации компаний (*табл. 5*). В отличие от большинства глобальных финансовых центров, где в 2012–2013 гг. отмечался рост капитализации, стоимость российских компаний уменьшалась по сравнению с 2007 г. до 72,9% в 2011 г., 71,8% в 2012 г. и 69,3% в 2013 г.

Причиной разнонаправленной динамики капитализации в России и развитых рынков был отток средств иностранных портфельных инвесторов из рынков стран БРИКС на рынки развитых экономик. Другим фактором более низкой капитализации акций в России являлись слабые показатели деятельности крупнейших государственных компаний, прежде всего ОАО «Газпром». В 2013 г. капитализация крупнейшего российского АО составила всего 40,5% уровня 2007 г., продолжая снижаться в течение последних трех лет. По мнению аналитиков UBS, «Газпром» является самой недооцененной среди крупных нефтегазовых компаний в мире³. Данный пример показывает, что проблемы с эффективностью деятельности государственных компаний и низким уровнем корпоративного управления становятся ощутимым препятствием для роста капитализации российских компаний.

¹ По итогам ЛЧИ-2013, проводившегося отдельно по валютному, срочному и спотовому рынкам, среди победителей турнира не оказалось роботов. В 2013 г. в ЛЧИ приняли участие 6519 человек, суммарный торговый оборот (включая рынки акций, срочный и валютный) всех участников конкурса за 2,5 месяца составил 1,8 трлн руб. Общий призовой фонд турнира равнялся 7,5 млн руб.

² Гайдаев В. Заграничный контроль над свободным обращением // Коммерсантъ. 17 января 2014 г.

³ Ходякова Е. Новый антирекорд «Газпрома» // Ведомости. 13 февраля 2013 г.

Таблица 5

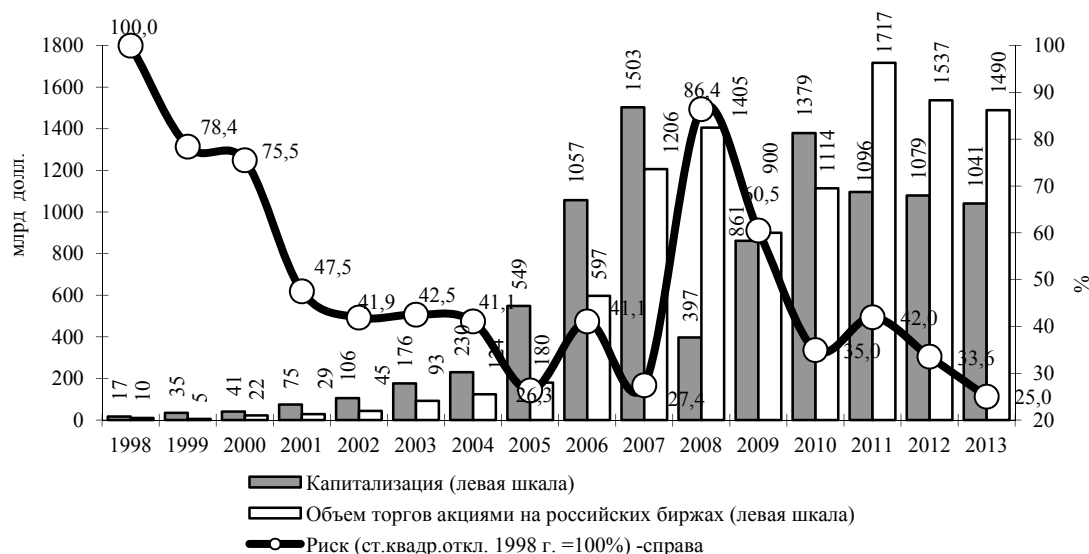
Динамика капитализации внутреннего рынка в 2007–2013 гг. (2007 г. = 100%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
США (NYSE и NASDAQ)	100	58,3	76,7	87,9	79,5	94,9	122,2
Китай (Shanghai SE)	100	38,6	73,2	73,5	63,8	68,9	67,6
Япония (Токийская биржа)	100	71,9	76,3	88,4	76,8	80,3	104,9
Великобритания	100	48,0	72,5	80,5	75,2	88,0	114,8
Euronext	100	49,8	68,0	69,4	57,9	67,1	84,9
Германия	100	52,8	61,4	67,9	56,3	70,6	92,0
Гонконг	100	50,1	86,8	102,1	85,1	106,7	116,8
Канада (TMX Group)	100	47,3	76,7	99,3	87,4	94,2	96,7
Австралия (Australian SE)	100	52,7	97,2	112,0	92,3	106,8	105,2
Россия*	100	26,4	57,3	91,7	72,9	71,8	69,3
в том числе ОАО «Газпром»	100	31,4	53,4	56,4	50,0	41,91	40,5
NASDAQ OMX Nordic Exchange	100	45,3	65,8	83,9	67,8	80,1	102,1

* Рассчитано по данным S&P за 2007–2013 гг.

Источник: расчеты по данным Всемирной федерации бирж и компании «Финам».

Уровень капитализации российских АО в 2013 г. составил 1,0 трлн долл., что немного ниже уровня 2011 г. (рис. 9). Капитализация акций в 2013 г. в доле ВВП составила 49,7%, что существенно ниже прогноза Минфина России на этот год в размере 64%. В отличие от тенденции 2011–2012 гг. в 2013 г. не наблюдалось случаев ухода крупных российских эмитентов в зарубежную юрисдикцию. Наоборот, на фоне усилившейся в 2013 г. борьбы исполнительной власти с офшорными схемами налогообложения ряд российских компаний, зарегистрированных за рубежом (например, RUSAL), заявили о возможном возвращении в российскую юрисдикцию¹. Суммарные объемы биржевых торгов по всем режимам на Московской бирже уменьшились с 1537 млрд долл. в 2012 г. до 1490 млрд долл. в 2013 г., или на 3,1%. Волатильность рынка акций, измеряемая стандартным отклонением дневных изменений индекса РТС, в 2013 г. снизилась по сравнению с предшествующим годом, составив 25,0% к уровню 1998 г.



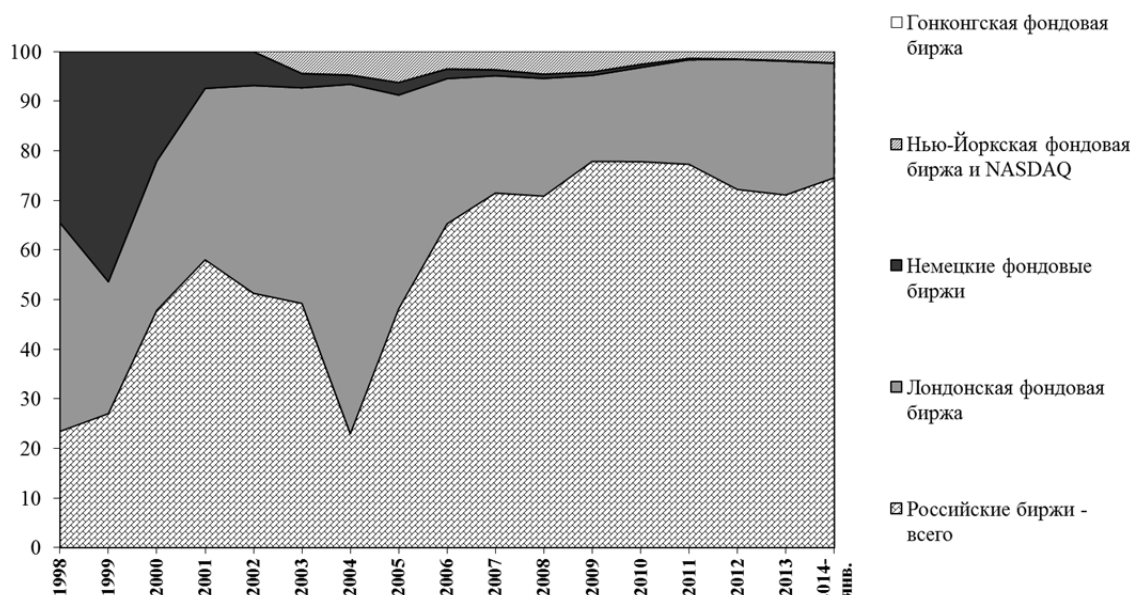
Источник: расчеты по данным Московской биржи и S&P в части капитализации.

Рис. 9. Капитализация, ликвидность и волатильность российского рынка акций

¹ Елькова О., Ермаков А., Логинов В. Бизнес взял курс на деофшоризацию // Известия. 19 декабря 2013 г.

3.2.3. Конкуренция с зарубежными фондовыми биржами

По общему объему биржевых торгов акциями, включая все режимы, в 2013 г. Московской бирже в целом удалось сохранить позиции основного организатора торгов долевыми инструментами (акциями и депозитарными расписками) российских эмитентов (рис. 10 и табл. 6). Однако доля Московской биржи в объемах торгов указанными акциями и расписками несколько снизилась – с 72,2% в 2012 г. до 71,1% в 2013 г. Доли Лондонской, Немецкой и двух крупнейших американских бирж незначительно увеличились. Однако данные относительно благополучные цифры по Московской бирже обусловлены включением в расчет сделок РЕПО с акциями, которые формально относятся к категории денежного рынка. Без учета сделок РЕПО доля Московской биржи в общем объеме торговли долевыми инструментами российских эмитентов сократилась с 38,5% в 2012 г. до 36,2% в 2013 г. То есть по рыночным сделкам вывод иной: доля российской биржи не является преобладающей, более того, она продолжает снижаться¹.



Источник: расчеты автора по данным российских и зарубежных бирж.

Рис. 10. Удельный вес бирж в объемах торгов акциями российских АО

Благодаря мерам, принимаемым руководством страны по борьбе с уклонением предпринимателей от налогообложения с помощью офшорных схем и за повышение прозрачности их бизнеса, в 2013 г. удалось остановить процесс увода головных офисов российских компаний за рубеж, как это происходило ранее с компаниями «Полюс Золото», «Полиметалл» и др. Однако процесс возврата в российскую юрисдикцию зарегистрированных ранее за рубежом компаний, осуществляющих основную хозяйствен-

¹ Для оценки успешности конкуренции с Лондонской фондовой биржей Московская биржа использует несколько иной подход сравнения объемов биржевых торгов акциями. Он предполагает расчет оборотов по акциям только 26 эмитентов и исключение из расчета объемов сделок РЕПО с акциями данных АО на Московской бирже. По нашему мнению, предлагаемый нами метод сопоставления показателей бирж является более полным, стабильным и объективным. Кроме того, исходные данные применяемой нами методики основаны на официальной публичной статистике бирж.

ную деятельность в России, дальше обещаний отдельных предпринимателей в 2013 г. не пошел. Такие компании новой экономики с российскими корнями, как TCS Group Holding, Luxoft Holding Inc., Yandex LLC, Qiwi Plc., в 2013 г. предпочли провести публичные размещения акций на иностранных фондовых биржах.

Таблица 6

Удельный вес бирж в объемах торгов акциями российских АО, %

	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014 (январь)
Основной рынок Московской биржи	36,0	38,1	69,9	72,1	70,3	70,5	74,4
Классический и стандартный рынки Московской биржи (ранее – РТС)	11,9	2,0	7,9	5,2	1,9	0,6	0,2
Иное	0,0	8,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Российские биржи – всего	47,9	48,2	77,8	77,3	72,2	71,1	74,6
Лондонская фондовая биржа	30,1	43,1	19,0	21,1	26,2	27,0	23,1
Немецкие фондовые биржи	22,0	2,6	0,6	0,3	0,0	0,0	0,1
Нью-Йоркская фондовая биржа и NASDAQ (США)		6,2	2,6	1,4	1,5	1,9	2,3
Гонконгская фондовая биржа			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Акции и депозитарные расписки – всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: расчеты автора по данным российских и зарубежных бирж.

В 2013 г. компании, работающие в России, провели IPO-SPO акций на сумму 9,0 млрд долл., что даже несколько меньше по сравнению с 9,5 млрд долл. в 2012 г. При этом общий объем публичных размещений акций российских эмитентов в размере 286 млрд руб. в 2013 г. все же оказался заметно меньше прогноза Минфина России на этот год в размере 400 млрд руб. согласно Государственной программе. В отличие от предшествующего года в 2013 г. основная часть публичных размещений акций национальных эмитентов прошла на Московской бирже. Это стало возможным благодаря тому, что на расширенном заседании правительства 25 января 2013 г. В.В. Путин заявил, что приватизационные сделки, проводимые в форме IPO, должны проводиться таким образом, чтобы выпущенные акции обращались на российских биржах.

В 2012 г. из 9,5 млрд долл. сделок по публичному размещению акций на долю Московской биржи пришлось 0,15 млрд долл. Из двух крупнейших публичных размещений российских компаний объем акций, приобретенных через подачу заявок на Московской бирже, составил 2,9% у Сбербанка России и 2,3% у «Мегафона»¹. В 2013 г. на Московской бирже прошли публичные размещения акций Московской биржи, ВТБ, Банка «Санкт-Петербург», ОАО «Группа компаний ПИК», «Живого офиса», АО «АЛРОСА» и Номос-банка на сумму 194,4 млрд руб., или 5,9 млрд долл. В большинстве случаев заявки в полном объеме были собраны через Московскую биржу. Данные сделки показали, что на внутреннем рынке можно проводить крупные размещения ценных бумаг, обеспечивая участие в данном процессе крупнейших международных инвесторов.

Однако в 2013 г. Московской бирже не удалось преодолеть тенденцию сокращения числа эмитентов акций, прошедших листинг, а также количества выпусков акций, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг. По данным отчетности ЗАО «ФБ ММВБ», число эмитентов акций на бирже сократилось с 320 в 2011 г. до 275 в 2012 г., или на 14,1%. По данным Всемирной федерации бирж (ВФБ), количество компаний в листинге на Московской бирже в 2013 г. составило 262 по сравнению с 293 компания-

¹ Кузнецов И., Ладыгин Д. Первичное размещение пенсий. Рынок IPO получил президентское послание // Коммерсантъ. 28 января 2013 г.

ми в 2012 г., т.е. на 10,6% меньше. Согласно информации Банка России, количество выпусков акций, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг, сократилось с 467 в 2011 г. до 361 в 2012 г. и 353 в 2013 г.

В 2013 г. Московскую биржу покинули такие эмитенты акций, как ОАО «ПАВА», ОАО «Вимм-Билль-Данн – продукты питания», ОАО «Транскредитбанк», ОАО «Энергетическая русская компания», ОАО «Пермские моторы», ОАО «Витал девелопмент корпорейшн» и др. Несмотря на то что число российских компаний, покинувших биржу, в 2013 г. было заметно меньше, чем в 2012 г., крупнейшая российская торговая площадка пока все еще не смогла решить одну из ключевых задач своей стратегии развития – стать рынком для ценных бумаг зарубежных компаний. Согласно отчету ВФБ, в листинге Московской биржи находились ценные бумаги лишь одного иностранного эмитента, что пока явно недостаточно для реализации проекта создания МФЦ.

Проявлением слабости российского фондового рынка являются его низкие места в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ) по критерию способности внутренних рынков акций в привлечении финансовых ресурсов для развития национальных компаний (см. раздел 3.6.3). По данному критерию в 2013–2014 гг. из 148 стран Россия занимала лишь 90-е место. По аналогичному критерию другие страны БРИКС – Индия, Бразилия, Китай и ЮАР – в 2013 г. заняли соответственно 18-е, 48-е, 38-е и 2-е места.

3.2.4. Объединение бирж РТС и ММВБ

В 2011 г. была совершена сделка по объединению бирж ММВБ и РТС. В июне 2012 г. общее собрание акционеров биржи утвердило ее новое название – ОАО «Московская биржа ММВБ-РТС» (или ОАО «Московская биржа»). Объединение российских бирж имело важное позитивное значение для развития российского фондового рынка.

Создание объединенной биржи позволило сформировать на базе расчетной палаты ММВБ, расчетных депозитариев НДЦ и ДКК центральный депозитарий. В соответствии с приказом ФСФР России от 6.11.2012 г. № 12-2761/ПЗ-И данный статус получила небанковская кредитная организация – закрытое акционерное общество «Национальный расчетный депозитарий» (НРД). С 1 января 2013 г. в полном объеме вступил в силу Федеральный закон от 7.12.2011 г. № 414-ФЗ «О центральном депозитарии», предполагающий открытие счетов центрального депозитария с особым статусом у реестродержателей акционерных обществ. Уже к концу марта 2013 г. НРД открыл данные счета у 1090 эмитентов.

Появление центрального депозитария позволило качественно повысить уровень доверия глобальных инвесторов и международных расчетных систем к надежности хранения активов, инвестируемых в ценные бумаги российских эмитентов, и к расчетам по сделкам с ними. В частности, НРД получил официальный статус «приемлемого депозитария» согласно правилу Комиссии по ценным бумагам и биржам США № 17f7 Закона об инвестиционных компаниях 1940 г., что позволяет использовать его для хранения активов крупнейших американских институциональных инвесторов. В настоящее время в НРД открыты междепозитарные счета номинального держателя крупнейших глобальных расчетных систем Euroclear Bank S.A./N.V. (Евроклир) и Clearstream Banking S.A. (Клирстрим), а также центральных депозитариев Армении, Белоруссии, Казахстана и Украины. Открытие в феврале 2013 г. счетов Евроклир и Клирстрим в центральном депозитарии и начало операций по ним с государственными ценными бумагами

позволило привлечь значительные средства нерезидентов на рынок ОФЗ (подробнее об этом см. в разделе 3.4.1). По оценкам руководителя Евроклир Ф. Ханнекарт, допуск европейских депозитариев к открытию счетов в НРД мог принести около 20 млрд долл. новых инвестиций¹. С февраля 2014 г. счета Евроклир и Клирстрим стали открыты для операций нерезидентов с корпоративными и региональными облигациями, хранящимися в НРД. С 1 июля 2014 г. доступ к средствам нерезидентов через указанные счета получают акции российских АО.

С 6 февраля 2013 г. НРД стал выполнять функции репозитария, регистрирующего внебиржевые сделки с различными финансовыми инструментами. Создание данных структур было предусмотрено решениями G-20 в Питсбурге в 2009 г. как одна из мер по борьбе с системными рисками. В 2013 г. собственный капитал НРД достиг 7,3 млрд руб. Стоимость ценных бумаг, находящихся на хранении в НРД, увеличилась с 8,1 трлн руб. в 2011 г. до 21,8 трлн руб. в 2013 г.

Другой дочерней структурой Московской биржи является АКБ «Национальный клиринговый центр (НКЦ)». С ноября 2011 г. НКЦ осуществляет клиринг на фондовом, а с декабря 2012 г. – на срочном рынках. Главной его функцией является обеспечение гарантий расчетов участников торгов на всех сегментах финансового рынка Московской биржи в условиях перехода к новому режиму расчетов по биржевым сделкам без предварительного депонирования, т.е. на T+2. Стратегической задачей на будущее НКЦ видит в предоставлении участникам различных сегментов финансового рынка интегрированного клирингового обслуживания, предусматривающего использование единого обеспечения и ведение единых позиций участников в процессе их обслуживания на всех биржевых рынках Московской биржи и на внебиржевых рынках.

К сожалению, несмотря на то что основные проблемы с расчетами на биржевом рынке во время кризиса 2008 г. были связаны с неисполнением обязательств по сделкам РЕПО, проблема перевода данного сегмента рынка на расчеты с участием центрального контрагента (ЦКА) до сих пор не решена. Проблемы исполнения обязательств по сделкам междилерского РЕПО продолжали регулярно возникать в 2013 г., хотя объемы неисполненных обязательств были не столь велики, чтобы вызвать системный кризис².

С февраля 2013 г. на бирже появилась возможность заключать сделки РЕПО с участием центрального контрагента (ЦКА). По данным Банка России, с июня 2013 г. объемы операций РЕПО с ЦКА планомерно возрастали, и к концу декабря ежедневный оборот по указанным операциям достиг 50 млрд руб., или 12% объема открытых позиций на рынке междилерского РЕПО. Корпоративные облигации не получили широкого применения в сделках РЕПО с ЦКА вследствие того, что установленные центральным контрагентом дисконты по данным бумагам были несколько завышены относительно среднерыночных. В октябре 2013 г. Банк России признал ЗАО АКБ «Национальный клиринговый центр» единственным квалифицированным центральным контрагентом.

Объединение РТС и ММВБ существенно упростило для участников рынка совершение сделок на фондовом и срочном рынках. Это позволило сконцентрировать всю ликвидность на счетах участников торгов, предназначенную для совершения сделок на рынках государственных и корпоративных ценных бумаг, а также на срочном и валютном рынках, в единой расчетной и торговой системах. Диверсификация объединенной

¹ Отдел финансов. Euroclear // Коммерсантъ. 7 февраля 2013 г.

² Кузнецов И., Гайдаев В. Акции не пошли к деньгам // Коммерсантъ. 6 июня 2013 г.

биржи на обслуживании сделок с разными денежными и инвестиционными активами улучшила ее финансовую устойчивость в условиях общего падения объемов биржевых торгов в мире и бегства инвесторов от вложений в рискованные активы.

Объединение двух бирж позволило создать команду хорошо мотивированных менеджеров, которые выступили инициаторами небывалого для истории российского фондового рынка проекта развития.

В 2013 г. в группе Московской биржи были реализованы следующие основные проекты:

- введение режима торгов T+2 на фондовом рынке – в марте;
- допуск к торгам первого в России иностранного биржевого инвестиционного фонда FinEx Tradable Russian Corporate Bonds UCITS ETF – в апреле;
- обновление торговой системы срочного рынка SPECTRA до новой версии – в мае;
- запуск совместно с Deutsche Borse пяти срочных контрактов на акции немецких компаний – в июне;
- старт проекта биржевой торговли драгоценными металлами – в июне;
- консолидация торговых платформ на одной технологической площадке – в августе.
- успешное завершение в сентябре перевода фондового рынка на режим T+2; к торгам на рынке T+2 были допущены все акции, российские депозитарные расписки, инвестиционные паи паевых инвестиционных фондов, ипотечные сертификаты участия, иностранные биржевые фонды;
- открытие глобальными банками (Citigroup, Credit Suisse Group, Merrill Lynch и Morgan Stanley) прямого доступа на фондовый рынок Московской биржи – в сентябре;
- введение в обращение фьючерсов на акции ведущих немецких эмитентов – в октябре;
- начало торгов драгоценными металлами – в октябре;
- заключение соглашения о сотрудничестве с NASDAQ OMX – в октябре;
- начало централизованного клиринга рынка внебиржевых деривативов, открытие рынка стандартизированных ПФИ – в октябре.

По мнению заместителя председателя правления Московской биржи Андрея Шеметова, главным инфраструктурным проектом 2013 г. для всего российского рынка акций стал перевод торгов в режим T+2 с частичным предварительным депонированием активов¹. Приняв решение начать переход на режим T+2, биржа совершила трудный, но в целом правильный выбор. Привлечение на внутренний рынок средств иностранных инвесторов требует формирования для них привычных режимов расчетов, признаваемых международными регуляторами и авторитетным экспертным сообществом². Для прихода данной категории инвесторов на внутренний рынок порядок расчетов на национальных биржах должен соответствовать общепринятым стандартам. По оценкам А. Шеметова, успешное завершение перехода на режим расчетов T+2 позволило: повысить надежность рынка, поскольку ЦКА по всем сделкам и гарантом исполнения обязательств выступает НКЦ; увеличить ликвидность, так как у участников значительно

¹ Шеметов А. Российская биржевая инфраструктура: современное состояние и перспективы развития. Рынок ценных бумаг, ноябрь 2013 г. Доступно на <http://rts.micex.ru/n4315/?nt=109>.

² Подробнее о требованиях и эволюции режимов расчетов по биржевым сделкам на глобальных и национальных фондовых рынках см.: Murray T. Capital Market Infrastructure (CMI) in focus – Equities Settlement Cycles. 2 January, 2013 Опубликовано на <http://www.thomasmurray.com/>

снизилась стоимость проведения операций; повысить доверие международных инвесторов к отечественному рынку, перешедшему на общепринятую в мире форму ведения торгов¹.

Вместе с тем прошедшие два года после объединения бирж не сняли опасений участников рынка по поводу влияния данного события на конкурентоспособность внутреннего финансового рынка. Объединение бирж устранило конкуренцию между ММВБ и РТС, которая долгие годы была главным двигателем развития фондового рынка.

С учетом риска утраты внутренней конкуренции, при объединении бирж предусматривалось, что данный фактор будет компенсирован за счет внешней конкуренции объединенной биржи с иностранными биржами. С этой целью ФСФР России пообещала при создании центрального депозитария либерализовать правила доступа российских АО к публичным размещениям акций на зарубежных биржах. 4 августа 2011 г. ФСФР направила Минюсту приказ, разрешающий обращение до 100% вместо действовавших 25% акций российских эмитентов в виде расписок на зарубежных биржах. Предполагалось, что приказ вступит в силу со дня вступления в силу федерального закона, регулирующего условия и порядок деятельности центрального депозитария, т.е. 1 января 2013 г. Однако данное правило так и не было принято. Более того, в преддверии биржевого IPO был принят ряд принципиальных решений, ограничивающих российских эмитентов в проведении размещений на зарубежных торговых площадках.

Ключевые биржевые проекты 2013 г., такие как «мост» НРД–Евроклир–Клирстрим, расчеты с режимом T+2, использование НКЦ в качестве ЦКА, в большей мере были нацелены на создание благоприятных условий для иностранных участников рынка, а также для спекулянтов на внутреннем финансовом рынке. В целях усиления позиций российских инфраструктурных организаций законодатель шел на принятие федеральных законов, затрудняющих получение доходов по акциям и облигациям российских эмитентов тем нерезидентам, которые инвестируют в акции через депозитарные расписки и не хотят раскрывать конечных бенефициаров акций и облигаций российских эмитентов, включая ОФЗ². Для внутренних институциональных инвесторов, частных инвесторов, не преследующих цели получения краткосрочной прибыли, столь же значимых проектов в 2013 г. реализовано не было. Возможно, проекты, направленные на рост внутренних институциональных и частных инвесторов, станут приоритетом для Московской биржи в 2014 г.

Создание объединенной биржи привело к тому, что контроль над ней получили государственные структуры³ (табл. 7). До объединения бирж на российском рынке рабо-

¹ Шеметов А. Российская биржевая инфраструктура: современное состояние и перспективы развития. Рынок ценных бумаг, ноябрь 2013 г. Доступно на <http://rts.micex.ru/n4315/?nt=109>.

² Например, принятие Федерального закона от 2.11.2013 г. № 306-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым если информация о бенефициарах, например, по депозитарным распискам, не предоставлена своевременно, депозитарий удерживает налог по ставке 30% (за исключением случаев, когда доход по таким ценным бумагам освобожден или облагается по ставке 0%).

³ Банк России, Сбербанк России, ВТБ, ВЭБ, Газпромбанк и Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ). Часть акций объединенной биржи принадлежит ее 100%-й дочке – ММВБ-Финанс. В наших расчетах доли госструктур в структуре собственности биржи, принадлежащие ей акции не включаются в пакет, контролируемый государством. Однако необходимо учитывать, что при контроле госструктур в капитале биржи права по акциям пакета ММВБ-Финанс практически контролируются государством.

тали две биржи: ОАО «РТС» полностью контролировалось частными акционерами, доля контролируемого государством пакета в уставном капитале ЗАО «ММВБ» составляла 61,1%. В результате консолидации торговых площадок биржа ОАО «РТС» прекратила существование. На объединенной бирже доля государственных структур достигла 56,1%. По итогам IPO Московской биржи, частично проведенного в форме размещения дополнительного выпуска акций, доля государства сократилась до 50,3%. На снижение государственной доли также повлияла продажа 21 декабря 2012 г. части пакета акций, принадлежащего Газпромбанку, официально неизвестному покупателю, которым, по мнению ряда СМИ, мог выступить стратегический инвестор из Китая¹. Фактически указанная доля государства в капитале Московской биржи может быть несколько выше, поскольку на момент проведения IPO около 2,69% акций биржи принадлежало Банку «Санкт-Петербург» и 0,18% Банку Москвы, контролируемым ВТБ. В 2013 г. в результате сделок государственных банков контроль государства стал менее заметным, однако, по нашим оценкам, с учетом пакетов менее 5% голосующих акций в руках контролируемых государством структур контроль над Московской биржей со стороны государства сохраняется до сих пор.

Таблица 7

Структура акционеров российских бирж до и после объединения

	До реорганизации бирж		После объединения: ОАО «ММВБ-РТС» на 01.02.2012 г. ²	После IPO: Московская биржа на 15.02.2013 г. – оценка ³	На 23.12.2013 г. ⁴
	ОАО «РТС»	ЗАО «ММВБ»			
Банк России		28,6	24,3	22,5	24,7
Сбербанк России		7,5	10,4	9,6	9,8
ВТБ		7,1	6,1	5,6	3,6 ⁵
ВЭБ		10,5	8,7	8,0	8,0
Газпромбанк		6,2	5,4		
РФПИ		1,3	1,3	4,6	3,5 ⁶
Доля госструктур	0	61,1	56,1	50,3	49,6
ММВБ-Финанс		2,8	2,8	5,5	6,6
Китайская инвестиционная корпорация (Chengdong Investment Corporation)				5,4	5,4
ЕБРР				5,8	5,8
Иные акционеры	89,0	27,9	32,9	33,0	32,6
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: по данным Банка России, публикаций в «Ведомостях» и «Коммерсанте».

Структура собственников Московской биржи, раскрывающая доли лишь нескольких акционеров, владеющих 5% и более, остается непрозрачной для общественности. Учитывая, что в силу своего положения на рынке и получаемых преференций от государства в сфере законодательства и использования административного ресурса, такое по-

¹ Руденко П. На Московскую биржу вышел таинственный покупатель // Коммерсантъ. 25 декабря 2012 г.

² Мазунин А., Руденко П., Хвостик Е. Биржевой капитал утек на Запад // Коммерсантъ. 13 марта 2012 г.

³ По данным Московской биржи на 16.01.2013 г., а также информации о крупнейших акционерах Московской биржи, опубликованной в разделе статистики «Коммерсанта» 18 февраля 2013 г.

⁴ Квартальный отчет ОАО «Московская биржа ММВБ-РТС» за IV квартал 2013 г. (см. на <http://moex.com/a1548>).

⁵ Оценка согласно сообщению РБК от 31 октября 2013 г. Банк ВТБ сократил свою долю в Московской бирже на 1,5% (см. <http://top.rbc.ru/economics/31/10/2013/886078.shtml>).

⁶ Прайм. 15 января 2014 г. РФПИ продал 1% от своей доли в Московской бирже (см. <http://1prime.ru/finance/20140115/775346339.html>).

ложение вряд ли можно считать оправданным. Значимость состава акционеров биржи для обеспечения государственной безопасности фактически признало само государство, создав прецедент, когда летом 2010 г. ФСФР России и ФСБ заблокировали попытку продажи акций ОАО «ФБ РТС», принадлежащих «КИТ Финанс», иностранному банку ЕБРР. Благодаря вмешательству силовых органов, 11% акций РТС в итоге были приобретены структурой группы ММВБ. Банк России также требует от банков раскрытия полного списка бенефициаров.

В признанных рейтингах конкурентоспособности стран факт присутствия государственных структур в органах управления фондовых бирж оценивается негативно. Например, это является основной причиной того, что в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ) Россия занимает одно из последних мест в мире по критерию эффективности регулирования фондовых бирж (см. раздел 3.6.3). Согласно рейтингу эффективности биржевого регулирования в 2013–2014 гг. Россия заняла 102-е место из 148 стран. По аналогичному критерию Бразилия, Индия, Китай и ЮАР заняли соответственно 7-е, 27-е и 63-е и 1-е места.

Преобладание государственных структур в управлении биржей связано с двумя группами рисков. Во-первых, экспансию государственных структур на рынке трудно остановить, учитывая, что она помогает добиваться концентрации финансовых ресурсов в их руках. Во-вторых, особенно в свете создания мегарегулятора, на российском рынке практически ликвидирован независимый механизм, который может предотвратить чрезмерный рост рискованных операций Минфина России и Банка России, например, в случае наступления неблагоприятной финансовой ситуации в России или реализации рискованной стратегии промышленной политики. В настоящее время опережающий рост валютного и денежного рынков на Московской бирже при сокращении объемов рыночных сделок с ценными бумагами создает риски самодостаточности биржевого рынка и его отрыва от потребностей реальной экономики, что в 1998 г. уже привело к финансовому кризису.

В связи с этим представляется особенно важным наличие ясной стратегии, направленной на выход Банка России из состава акционеров Московской биржи и ограничение его участия в качестве совладельца инфраструктурных организаций. В 2013 г. такая ясность появилась. Согласно ч. 14 ст. 49 Федерального закона от 23.07.2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» Банк России обязан выйти из акционеров Московской биржи и Санкт-Петербургской валютной биржи до 1 января 2016 г. По оценкам агентства Reuters, Московская биржа планирует провести СПО в первой половине 2014 г., в рамках которого будет продана доля российского Центробанка¹.

Несмотря на всестороннюю поддержку биржевых проектов со стороны исполнительной власти и Банка России, объединение бирж пока не принесло синергетического эффекта в виде роста капитализации Московской биржи. До объединения бирж в начале 2011 г. суммарная капитализация ОАО «РТС» и ЗАО «ММВБ» составляла 4,6 млрд долл. В начале 2012 г., по оценкам Банка России и совета директоров биржи, к концу года предполагалось достичь капитализации Московской биржи в сумме 6 млрд долл.².

¹ Приводится по сообщению РБК от 31 октября 2013 г.

² Интерфакс-АФИ. Фондовая биржа оценила себя к IPO // Коммерсантъ. 26 марта 2012 г.

По итогам IPO Московской биржи, прошедшего с 4 по 15 февраля 2013 г., капитализация биржи составила 4,2 млрд долл., что оказалось ниже сводной капитализации российских бирж до объединения. Отсутствие заметного прогресса в росте капитализации Московской биржи обусловлено не только внутренними факторами, но и закономерностями, действующими на глобальных рынках. Существенное сокращение объемов торгов на крупнейших глобальных биржах (см. раздел 3.2.1), их конкуренция с альтернативными торговыми системами ведут к снижению стоимости бирж. В 2007 г. капитализация американской фондовой биржи NYSE Euronext составляла 15,8 млрд долл.; 13 ноября 2013 г. эта биржа была поглощена Intercontinental Exchange (ICE), сумма сделки составила всего 10,2 млрд долл. Рыночная стоимость акций фондовой биржи NASDAQ (США) снизилась с 49,49 долл. в 2007 г. до 39,80 долл. в 2013 г., или на 19,6%. За тот же период стоимость акций Немецкой биржи снизилась на 48,4%, акций группы Лондонской фондовой биржи повысилась всего на 5,6%.

С 4 по 15 февраля 2013 г. Московская биржа провела IPO, в ходе которого было размещено ее акций на 15 млрд руб., или на 500 млн долл. При объявленном диапазоне цен в размере 55–63 руб. за акцию фактическая цена размещения была установлена по нижней границе ценового диапазона, т.е. 55 руб. (рис. 11). По данным СМИ, в IPO приняли участие государственная Китайская инвестиционная компания (СIC), фонды OppenheimerFunds и BlackRock и масса других иностранных фондов из Германии, Скандинавии, Великобритании, США и стран Азии¹.

В первый торговый день 15 февраля 2013 г. недооценка акций биржи по сравнению с ценой размещения составила 0%. Обычно низкий размер недооценки первого торгового дня при проведении IPO российских АО свидетельствует о переоцененности данных акций на момент проведения IPO. В дальнейшем это часто приводит к отрицательной избыточной доходности данных акций по сравнению с базисным индексом в течение многих лет². Однако год спустя после проведения IPO долгосрочная доходность акций биржи пока стабильно превышала доходность индекса ММВБ.

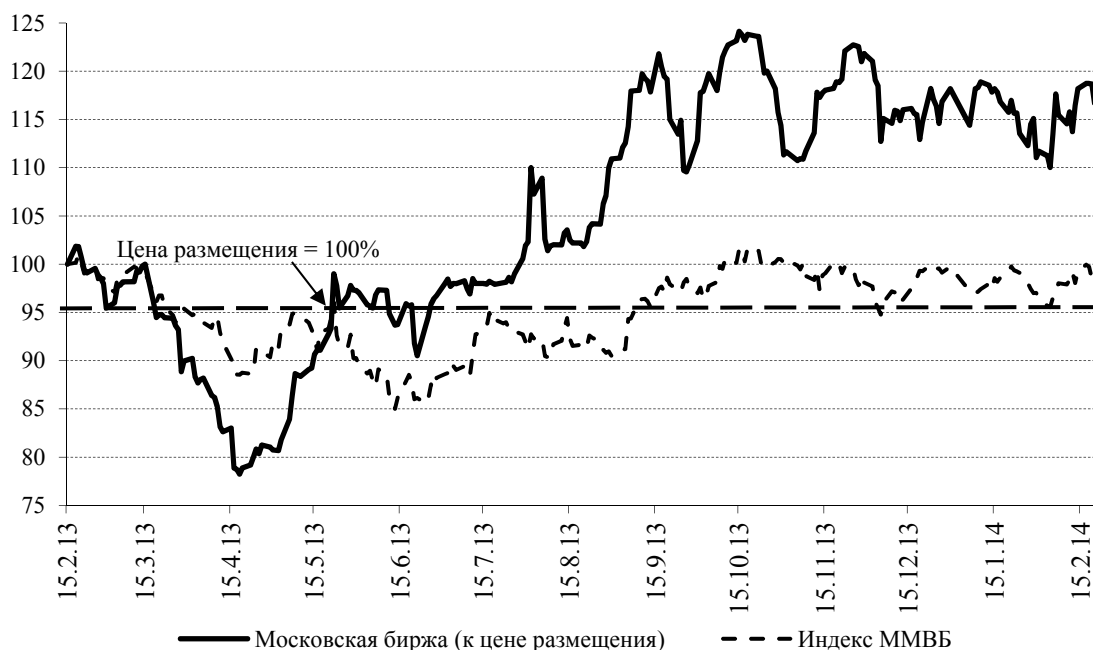
Позитивной динамике роста акций Московской биржи после проведения IPO способствовали агрессивные программы поддержки данных акций со стороны самой биржи и государственных банков. В течение первого месяца после окончания публичного размещения акций биржи стабилизационным агентом по ним выступал «ВТБ Капитал», который в течение 30 дней мог выкупать акции с рынка по текущей цене с тем, чтобы потом продать их по опциону обратно «ММВБ-Финанс». По оценкам СМИ, из 6 млрд руб., полученных от продажи биржевых акций «ММВБ-Финанс», около 1,5 млрд руб. было выкуплено на рынке «ВТБ Капитал» для последующей перепродажи обратно дочерней структуре биржи³. После завершения данного периода курсовая стоимость и ликвидность биржевых акций поддерживались самой биржей с помощью программы поддержки ликвидности на рынке акций, а также программы обратного выкупа акций, реализуемой Московской биржей по решению ее общего собрания акционеров от 14 ноября 2013 г. Согласно заявлению биржи от 21 февраля 2014 г., планируется пога-

¹ Трифонов А., Папченкова М., Камнева Г. Глобальные гости столицы // Ведомости. 15 февраля 2013 г.; Шлыгин И. Китайское IPO // РБК-daily. 15 февраля 2013 г.; Гайдаев В., Кузнецов И. Клубное IPO. 15 февраля 2013 г.

² Абрамов А.Е. Проблемы IPO-SPO российских компаний // Экономико-политическая ситуация в России. Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара. 2012. № 10. С. 54–58.

³ Орлова Ю. Акции в очень свободном обращении // Коммерсантъ. 18 марта 2013 г.

шение акций, выкупленных ООО «ММВБ-Финанс», что увеличит долю существующих акционеров в капитале и доход на вложенный капитал.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи и инвестиционной компании «Финам».

Рис. 11. Динамика цены акций Московской биржи и индекса ММВБ с 15 февраля 2013 г. по 22 февраля 2014 г. (15 февраля 2013 г. = 100%)

Интеграция ИТ, торговых и расчетных систем является более медленным процессом по сравнению с темпами юридического и административного объединения бирж. Проявлением данной проблемы стали серьезные технические сбои в работе российских бирж, происходившие в 2011–2012 гг.¹. В 2013 г. Московская биржа завершила процесс консолидации торговых платформ фондового, валютного и срочного рынков на одной технологической площадке – в Центре обработки данных М1. Однако полностью исключить отдельные технологические сбои в 2013 г. бирже не удалось. 21 февраля 2013 г. в связи с техническим сбоем были приостановлены торги иностранной валютой на ЕТС, 23 апреля произошел повторный сбой на валютном рынке. 13 ноября 2013 г. часовой сбой произошел на срочном рынке.

3.3. Рынок акций российских компаний

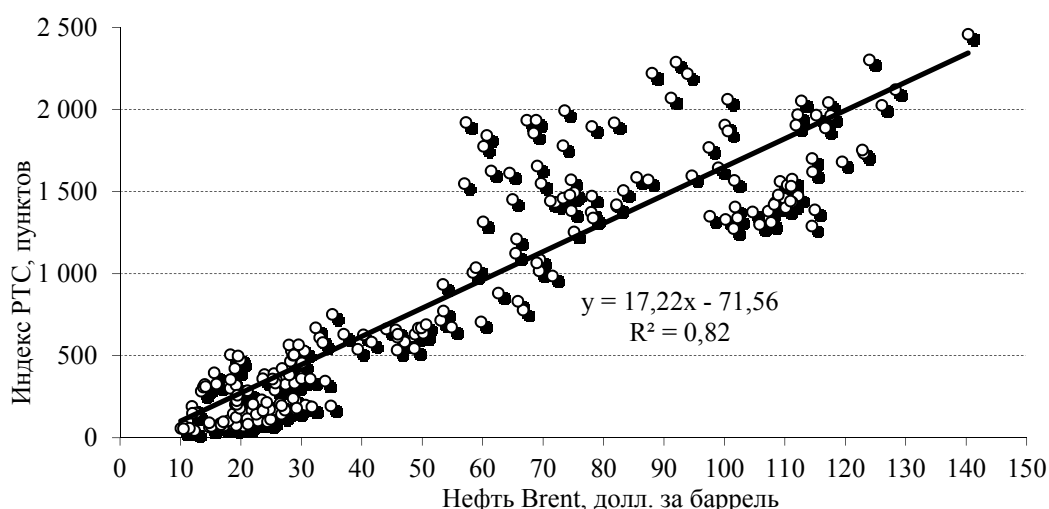
3.3.1. Зависимость рынка акций от глобальной конъюнктуры цен

Зависимость рынка акций российских эмитентов от цен на нефть – широко известный факт. Коэффициент детерминации (R^2) между абсолютными ежемесячными значениями индекса РТС и ценами нефти сорта Brent с сентября 1995 г. по январь 2014 г.,

¹ Подробнее об этом см. в нашем материале в сборнике: Российская экономика в 2012 г.: тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: Институт Гайдара, 2013. С. 140–141.

приведенный на *рис. 12*, равен 0,82, что говорит об очень тесной зависимости между данными показателями.

По прогнозам международных финансовых организаций и Минэкономразвития, в ближайшие годы не ожидается значительного роста цен на нефть. Это предопределяется как умеренным спросом на нефть в условиях замедления темпов роста глобальной экономики и внедрения энергосберегающих технологий, так и развитием новых технологий добычи энергетических ресурсов, в частности сланцевых нефти и газа.



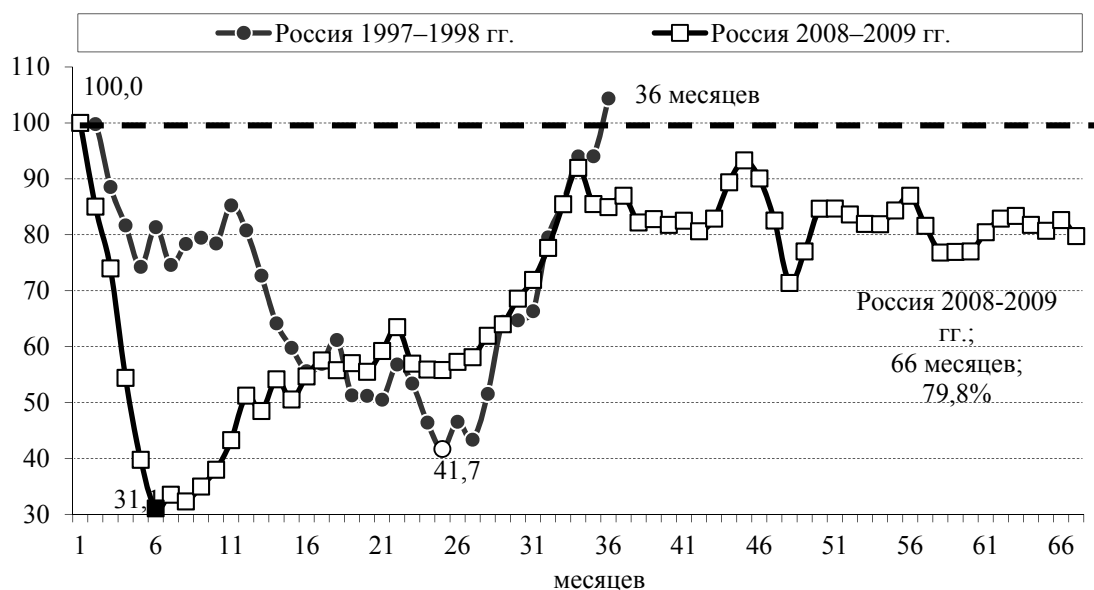
Источник: рассчитано по данным International Financial Statistics (IFS) МВФ и Московской биржи.

Рис. 12. Зависимость индекса РТС от цены нефти Brent с сентября 1995 г. по январь 2014 г.

Согласно базовому сценарию роста экономики России в «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.» (Прогноз-2030), только через 10 лет – к 1923 г. – цена на нефть Urals достигнет 127 долл. за баррель, т.е. предкризисного пика в июне 2008 г. Как показано на *рис. 13*, данный прогноз пока подтверждается фактическими данными. В отличие от кризиса 1997–1998 гг., когда цены на нефть восстановились за 36 месяцев, в настоящее время за 66 месяцев они достигли лишь 79,84% уровня предкризисного пика. При этом уже 22 месяца цены на нефть удерживаются на относительно стабильном уровне.

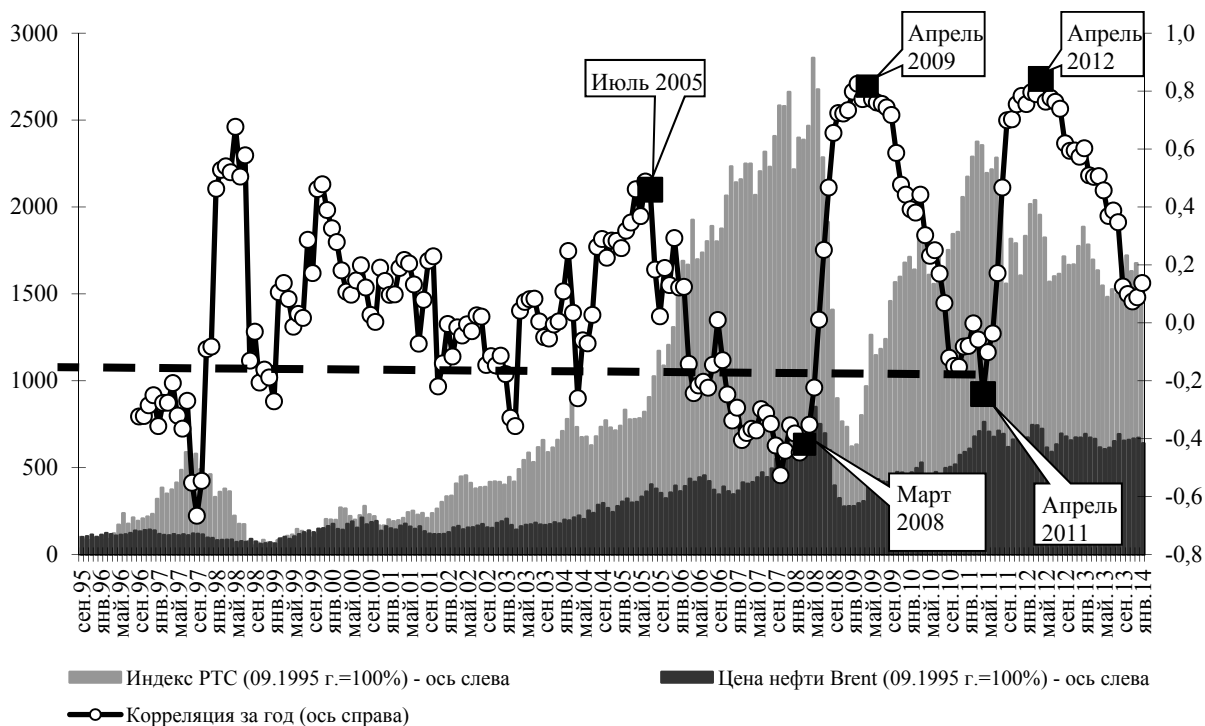
Более точное представление о зависимости фондовых индексов и нефтяных цен дает анализ относительных изменений данных показателей. На *рис. 14* приводятся результаты изменений коэффициента корреляции между месячными относительными изменениями индекса РТС и цен на нефть марки Brent в течение 12-месячного периода. Особенностью скользящей корреляционной кривой является то, что она отражает усиление или ослабление связи между двумя показателями с запаздыванием на год.

Кривая корреляции изменений индекса РТС и цен на нефть имеет циклический характер. По мере движения индекса к предкризисному пику коэффициент корреляции снижается и становится отрицательным. Это означает, что цена нефти и значение индекса неожиданно начинают меняться разнонаправленно. Во время обвала рынка акций позитивная корреляция между изменениями индекса и ценами на нефть восстанавливается. По завершении острой фазы кризиса корреляция опять устремляется к минус единице.



Источник: по данным IFS МВФ.

Рис. 13. Падение и восстановление цены на нефть марки Brent во время финансовых кризисов в России (пик цены =100%) на январь 2014 г.



Источник: рассчитано по данным IFS IMF и ММВБ-РТС.

Рис. 14. Корреляция между изменениями индекса РТС и цены на нефть марки Brent с сентября 1995 г. по январь 2014 г.

В динамике кривой корреляции в течение последнего 10-летия отчетливо выделяются шесть периодов:

- с начала 2000-х по июль 2005 г. – рост коэффициента корреляции с уровня $-0,2$ до $0,5$, нефтяные цены и индекс РТС росли однонаправленно;
- июль 2005 г. – апрель 2008 г. – снижение коэффициента корреляции с $0,5$ до $-0,5$, цена нефти и индекс РТС в целом за период выросли, однако во второй половине 2006 г. и первой половине 2007 г. наблюдалось снижение нефтяных котировок;
- апрель 2008 г. – апрель 2009 г. – коэффициент корреляции с уровня $-0,5$ вырос до $0,8$, это был период обвального падения нефтяных цен и цен акций АО;
- апрель 2009 г. – апрель 2011 г. – коэффициент корреляции снизился с уровня $0,8$ до $-0,2$, цена на нефть умеренно повысилась, а индекс РТС испытал бурный восстановительный рост;
- с мая 2011 г. по апрель 2012 г. – рост коэффициента корреляции до $0,8$, в это время цены на нефть и акции российских АО в целом снижались;
- с мая 2012 г. по январь 2014 г. – вновь снижение корреляции до $0,1$, индекс РТС преимущественно снижался, а цена нефти оставалась относительно стабильной.

3.3.2. Зависимость рынка акций от иностранных портфельных инвесторов

Цикличность корреляции изменений цен на нефть и акций российских компаний объясняется существенным воздействием на динамику цен акций оттоков и притоков средств иностранных портфельных инвесторов, фиксируемых Emerging Portfolio Fund Research (EPFR)¹. По силе влияния на цены акций российских эмитентов данный фактор не уступает динамике цен на нефть, о чем свидетельствуют данные *рис. 15*.

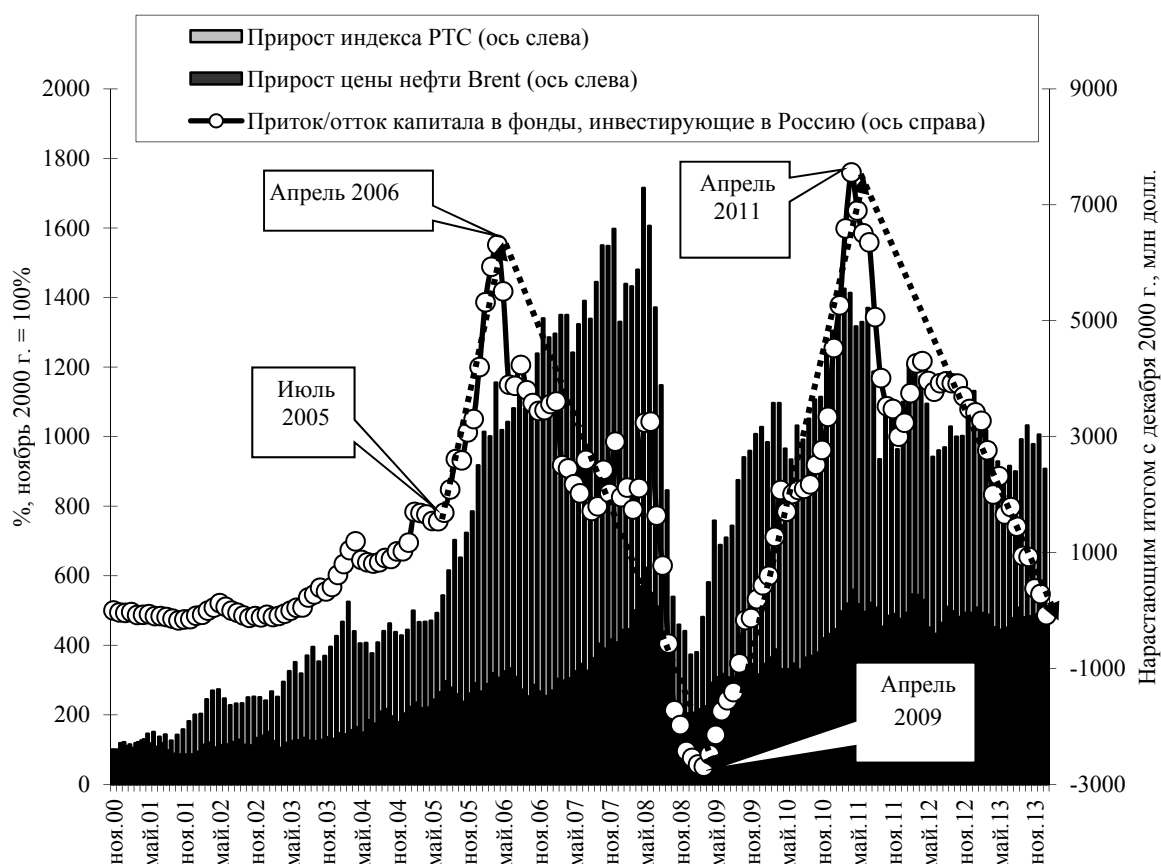
Возвращаясь к выделенным шести периодам, в течение которых менялся характер зависимости изменений индекса РТС от динамики цен на нефть, анализ накопленных инвестиций иностранных фондов, специализирующихся на России, позволяет объяснить данное явление.

Рост коэффициента корреляции индекса и цен на нефть с начала 2000-х годов по июль 2005 г. был связан с тем, что в течение этого периода оба фактора, воздействующих на динамику рынка акций, – нефтяные цены и приток средств в иностранные фонды, инвестирующие в Россию, – действовали однонаправленно. Цены на нефть повышались, портфельные инвестиции приходили, индекс РТС стабильно рос. Как показано

¹ Данные EPFR о притоке-отвоке средств из иностранных фондов, специализирующихся на инвестициях в Россию, можно рассматривать как индикатор инвестиционного поведения крупных иностранных портфельных инвесторов, включая глобальные и региональные фонды. По нашим оценкам, портфели специализированных фондов составляют около 50% от инвестиций в Россию региональных и глобальных инвестиционных фондов. Если инвесторы специализированного фонда, например, выводят из него свои инвестиции, это еще не означает вывода капитала из России. Он случится лишь тогда, когда для исполнения обязательств перед инвесторами фонд начнет распродажу своих вложений в акции российских АО. Если выводятся средства из глобальных или региональных фондов, то оценить в количественном выражении влияние данной операции на сокращение вложений данных фондов в акции российских компаний, составляющих, как правило, незначительную часть портфеля данных фондов, практически невозможно. Тем не менее если наблюдается вывод средств из специализирующихся на России иностранных фондов, то, скорее всего, глобальные и региональные портфельные инвесторы также сокращают вложения в Россию.

в табл. 8, с ноября 2000 г. по июнь 2005 г. в специализированные фонды поступило 1,5 млрд долл. средств инвесторов.

Снижение коэффициента корреляции в июле 2005 г. – апреле 2008 г. до $-0,5$ обусловлено разнонаправленной динамикой нефтяных цен и средств иностранных портфельных инвесторов. С июля 2005 г. по апрель 2006 г., несмотря на рост волатильности нефтяных цен в фонды, инвестирующие в Россию, поступило 4,8 млрд долл. новых средств (табл. 8 и рис. 15). Всплеск притока краткосрочных инвестиций объясняется присвоением России международными агентствами инвестиционных рейтингов. Такой рейтинг был получен от FITCH 17 ноября 2004 г., от S&P 31 января 2005 г. Однако с апреля 2006 г. практически до апреля 2008 г. произошел резкий разворот в предпочтениях инвесторов иностранных фондов, за данный период, несмотря на стабильный рост нефтяных цен, из фондов, инвестирующих в Россию, стали активно выводить средства. В результате оттока портфельных инвестиций рост индекса РТС существенно замедлился по сравнению с бурным повышением нефтяных цен.



Источник: рассчитано по данным IFS IMF, Московской биржи и ресурса EPFR.

Рис. 15. Прирост индекса РТС и цены на нефть марки Brent, приток (отток) средств в фонды, инвестирующие в Россию, рассчитанный нарастающим итогом с ноября 2000 г. по январь 2014 г.

Таблица 8

**Приток/отток средств из иностранных фондов, инвестирующих
 в акции российских эмитентов, по данным EPFR**

	Приток (+)/отток (-) средств из фондов, млн долл.
Ноябрь 00 – июнь 05	1538
Июль 05 – апрель 06	4769
Май 06 – март 09	-9005
Апрель 09 – апрель 11	10255
Май 11 – январь 14	-7640

Источник: рассчитано по данным ресурса EPFR.

С апреля 2008 г. по апрель 2009 г. рост коэффициента корреляции до 0,8 пришелся на период обвала рынка акций. В данный период времени обвал нефтяных цен сопровождался ускоренным выводом средств из иностранных фондов, инвестирующих в Россию. Соответственно за данный период снизился индекс РТС.

Падение коэффициента корреляции индекса РТС и нефтяных цен в апреле 2009 г. – апреле 2011 г. до -0,2 вновь было обусловлено тем, что ускоренный рост индекса РТС опирался в большей мере на активный приток средств в иностранные фонды при умеренном росте цены нефти. За этот период в иностранные фонды поступило 10,2 млрд долл. новых вложений от инвесторов.

Восстановление коэффициента корреляции индекса и нефтяных цен с мая 2011 г. по апрель 2012 г. произошло за счет того, что факторы нефтяных цен и иностранных инвестиций вновь стали работать однонаправленно. Цена на нефть снижалась, инвесторы забирали средства из фондов. С мая 2012 г. по январь 2014 г. корреляция пропала, потому что цена на нефть оставалась стабильной, а средства их фондов продолжали выводиться. Сам же индекс РТС с мая 2011 г. по январь 2014 г. следовал тенденции снижения вслед за выводом средств из фондов, инвестирующих в Россию.

График изменения накопленных денежных потоков зарубежных фондов, специализирующихся на вложениях в Россию, на рис. 15 показывает, что ключевые изменения в поведении иностранных инвесторов происходили в мае 2006 г. и в мае 2011 г. Согласно данным табл. 6, с мая 2006 г. по март 2009 г. из специализированных иностранных фондов было выведено 9,0 млрд долл., а с мая 2011 г. по январь 2014 г. – 7,6 млрд долл. Даже если удвоить данные оценки с учетом возможного аналогичного поведения управляющих региональных и глобальных фондов, сокращавших вложения в Россию, получается, что шоковые изменения цен акций на российском рынке способны вызвать постепенный вывод сумм, равных всего 1–2-дневному объему торгов акциями на Московской бирже.

Объяснение факторов, предопределяющих негативные изменения в поведении глобальных портфельных инвесторов на развивающихся рынках, было дано экспертами МВФ в Докладе о финансовой стабильности за сентябрь 2011 г.¹ Ими были использованы данные EPFR за период с января 2005 г. по май 2011 г. о потоках средств специализированных инвестиционных фондов акций в мире, в Азии, Латинской Америке, Европе, на Ближнем Востоке и в странах с развитой экономикой. Согласно исследованию, наиболее влиятельными факторами со значимостью на уровне 1% на приток/отток средств фондов оказались:

¹ IMF. Financial Stability Report. September 2011, с. 11–18. Публикуется на сайте www.imf.org.

- официальные прогнозы темпов роста реального ВВП¹ (со знаком «+»);
- волатильность прогнозов темпов роста ВВП (со знаком «–»);
- волатильность обменных курсов валют (со знаком «–»);
- показатель волатильности рынка акций – индекс VIX (со знаком «–»).

Показатели уровня процентных ставок и строгости валютного регулирования оказались среди слабозначащих факторов.

Данные факторы можно рассматривать как опережающие индикаторы финансовых кризисов, которые применяются управляющими портфелями инвестиционных фондов, специализирующихся на тех или иных рынках. Согласно рассматриваемому исследованию МВФ, самый сильный шок в виде максимального объема средств, выведенных из фондов, инвестирующих в страны Европы, Ближнего Востока и Африки, в размере 4,4 млрд долл. пришелся как раз на июнь 2006 г. Именно в этом месяце, как показано на *рис. 15*, случился разворот в поведении инвесторов фондов, инвестировавших в акции российских АО. В этих условиях зафиксированный МВФ в апрельском 2006 г. «Обзоре глобальной экономики» тренд на снижение прогноза темпов роста ВВП во второй половине года в наиболее значимых развитых и развивающихся экономиках², а также начавшиеся со II квартала 2005 г. возмущения индекса VIX³ могли послужить сигналами к оттоку средств портфельных инвесторов. Всплески волатильности прогнозов роста ВВП и цен акций отражали озабоченность экспертов и рынка диспропорциями в торговых балансах стран, нарастанием кризиса на рынке ипотечных ценных бумаг США и иными факторами, которые в итоге и привели к рецессии 2008 г.

Данные исследования позволяют понять относительно простую модель поведения инвесторов иностранных фондов, ориентированных на российский фондовый рынок. При инвестициях в Россию их цель – войти в рынок при низкой стоимости акций местных эмитентов и успеть покинуть данный рынок при первых признаках снижения цен на нефть и девальвации рубля. Сигналы к действиям они получают, например, из информационной системы Consensus Economics, в которой на основе прогнозов аналитиков крупнейших инвестиционных банков составляется консенсус-прогнозы нескольких ключевых макроэкономических и финансовых показателей разных стран глубиной 24 месяца (два года). Наиболее влиятельным является показатель прогнозов роста ВВП. Момент существенного изменения прогноза на текущей или следующий за ним год является сигналом смены инвестиционного поведения. Например, если прогнозы существенно снижаются, инвесторы начинают вывод средств из фондов, инвестирующих в Россию. И это поведение инвесторов изменится лишь при появлении противоположного сигнала о перспективном ускорении экономического роста России и крупнейших развитых стран. Этим и задается цикличность в поведении пайщиков иностранных фондов, инвестирующих в России, которая отчетливо видна на *рис. 15*.

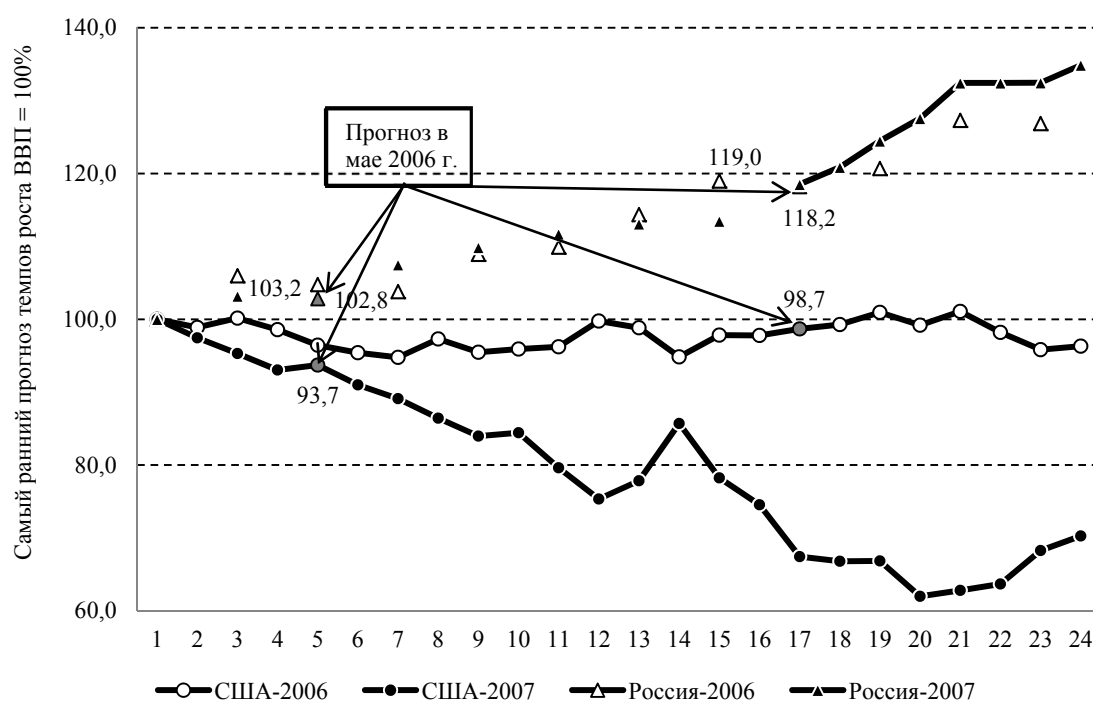
В качестве иллюстрации влияния данных Consensus Economics на принятие иностранными инвесторами решения о выводе средств из фондов, инвестирующих в Рос-

¹ Прогнозы роста ВВП и их волатильности рассчитывались по данным базы Consensus Economics.

² World Economic Outlook (WEO). April 2006, *рис. 1.8*. Опубликовано на сайте www.imf.org.

³ В книге Р. Раджана «Линии излома» (М.: Дело, 2011. С. 272) отмечено, что со II квартала 2005 г. до II квартала 2007 г. двухгодичная прогнозируемая волатильность цен на опционы компаний, входящих в индекс S&P 500 (two-year implied volatility of S&P500 option price) – рыночные ожидания волатильности цен на акции на два года вперед, – была на 30–40% выше, чем краткосрочная одномесячная волатильность (short-term one-month volatility).

сию, в мае 2006 г. на *рис. 16* приводятся сведения о прогнозах роста ВВП США и России из указанного аналитического ресурса, которые видели перед собой инвесторы в мае 2006 г. В данном случае самый ранний прогноз роста ВВП на 2006 и 2007 гг. принят за 100%. На каждой из четырех кривых стрелочкой показана точка последнего прогноза на 2006 и 2007 гг., которую увидели пользователи в мае 2006 г. Отрезок кривой слева от этой точки показывает те значения прогнозов, которые пользователь мог видеть в мае 2006 г. Справа от выделенной точки показаны ежемесячные прогнозы, выходявшие уже после рассматриваемой даты. При этом прогнозные показатели по России в течение указанных периодов сводились, как правило, один раз в два месяца.



Источник: расчеты по данным Consensus Economics.

Рис. 16. Изменение значения консенсус-прогнозов аналитиков по росту ВВП на 2006 и 2007 гг.

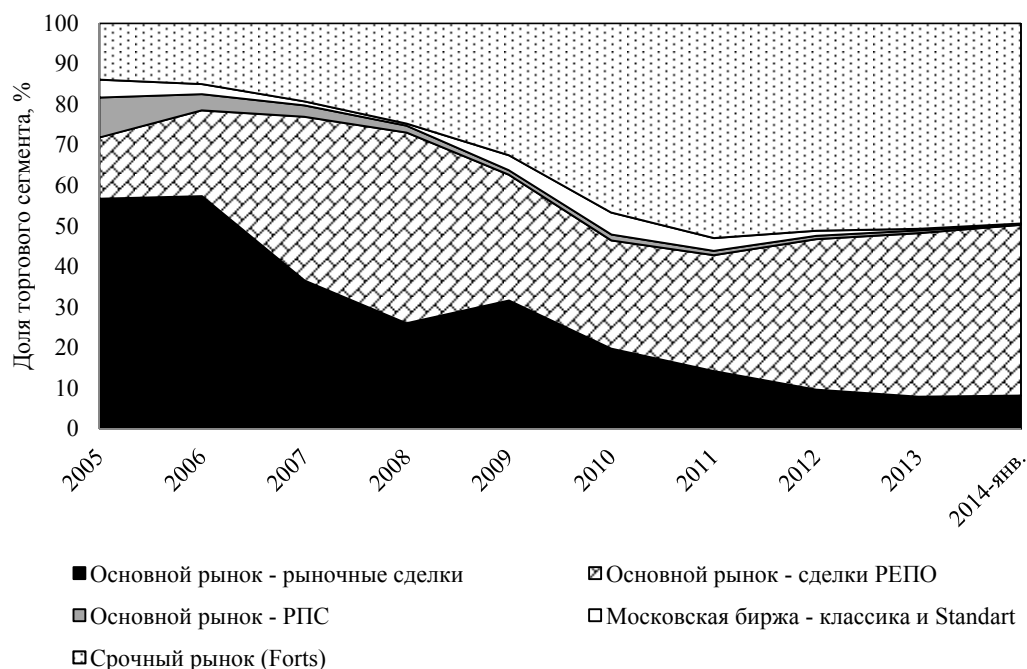
Из представленных на *рис. 16* данных видно, что из четырех кривых устойчиво ухудшался только прогноз роста американской экономики в 2007 г. Видимо, именно эти прогнозы будущего роста американской экономики в 2007 г. внушили наибольший пессимизм инвесторам фондов, ориентированных на Россию. Замедление роста США грозило замедлением роста в других регионах, падением спроса на сырьевые ресурсы, падением цены на нефть, сокращением валютной выручки России и соответственно девальвацией рубля. К маю 2006 г. прогноз роста американской экономики снижался уже четвертый месяц подряд, и этого было достаточно, чтобы инвесторы стали забирать средства из фондов, работающих на развивающихся рынках. Дальнейшее снижение прогнозов роста в США на 2007 г. (отрезок справа от выделенной точки на кривой «США-2007») после мая 2006 г. лишь усиливало пессимизм инвесторов, заставляя их выводить средства из фондов.

Интересно, что, выводя средства из фондов, инвестирующих в акции компаний Европы, включая Россию, Ближний Восток и Африку, в июне 2006 г. глобальные портфельные инвесторы проявили чудеса прозорливости, намного опередив самых смелых пророков финансового кризиса. Знаменитое заявление американского профессора Н. Рубини о надвигающемся ипотечном кризисе на конференции МВФ было оглашено только в сентябре 2006 г. В феврале 2008 г. на конференции в швейцарском Давосе министр финансов России А.Л. Кудрин утверждал, что в мировом финансовом кризисе Россия останется тихой гаванью. Кристин Лагарт, нынешняя глава МВФ, в интервью в фильме «Инсайдеры», снятом режиссером Чарльзом Фергюсоном в 2010 г., призналась, что она поняла, что наступает кризис, лишь в феврале 2008 г. при присутствии в качестве министра экономики и финансов Франции на саммите G7, на котором министр финансов США Д. Полсон заявлял, что «у нас все под контролем».

Однако уже с мая 2006 г. иностранные инвесторы побежали из России и других развивающихся рынков. Теперь же можно более ясно представить причину такой прозорливости иностранных портфельных инвесторов по сравнению с самыми известными экспертами фондового рынка и представителями монетарных властей. То, что показывали рассмотренные индикаторы в 2012 г., будет показано ниже в разделе о рисках фондового рынка.

3.3.3. Сегменты рынка акций на Московской бирже

На *рис. 17* и в *табл. 9* показаны изменения в структуре разных режимов торгов на российских биржах, включая сделки на срочном рынке Forts. После объединения бирж в декабре 2011 г. значимость наиболее рыночных сегментов биржевого рынка второй год продолжает снижаться, в то время как единственным сегментом рынка, демонстрирующим устойчивый рост, являются сделки РЕПО.



Источник: расчеты автора по данным российских бирж.

Рис. 17. Структура рынка на Московской бирже с января 2005 г. по январь 2014 г.

Доля рыночных сделок с акциями сократилась с 14,3% в 2011 г. до 9,7% в 2012 г. и 8,0% в 2013 г. Доля сделок на срочном рынке уменьшилась с 53,0% в 2011 г. до 51,1% в 2012 г. и 50,7% в 2013 г., что является серьезным негативным фактором, поскольку именно рыночные (анонимные) сделки отражают эффективность биржи как ценового центра, и на их основе формируются справедливые цены финансовых активов. Доля таких сегментов рынка, как классика и Standart, которые росли ускоренными темпами в РТС до объединения бирж, в настоящее время близки к нулю, что объясняется созданием на Московской бирже унифицированного режима расчета по сделкам T+2. Лишь доля рынка РЕПО демонстрировала устойчивый рост с 28,6% в 2011 г. до 37,1% в 2012 г. и 40,3% в 2013 г.

Таблица 9

**Структура рынка акций на Московской бирже
с января 2005 г. по январь 2014 г**

	2005	2010	2011	2012	2013	2014 (январь)
Основной рынок – рыночные сделки	56,7	19,8	14,3	9,7	8,0	8,2
Основной рынок – сделки РЕПО	15,1	26,7	28,6	37,1	40,3	42,1
Основной рынок – РПС	9,8	1,5	1,1	0,8	0,7	0,2
Московская биржа – классика и Standart	4,4	5,4	3,1	1,3	0,4	0,1
Срочный рынок (Forts)	13,9	46,7	53,0	51,1	50,7	49,4
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: расчеты автора по данным российских бирж.

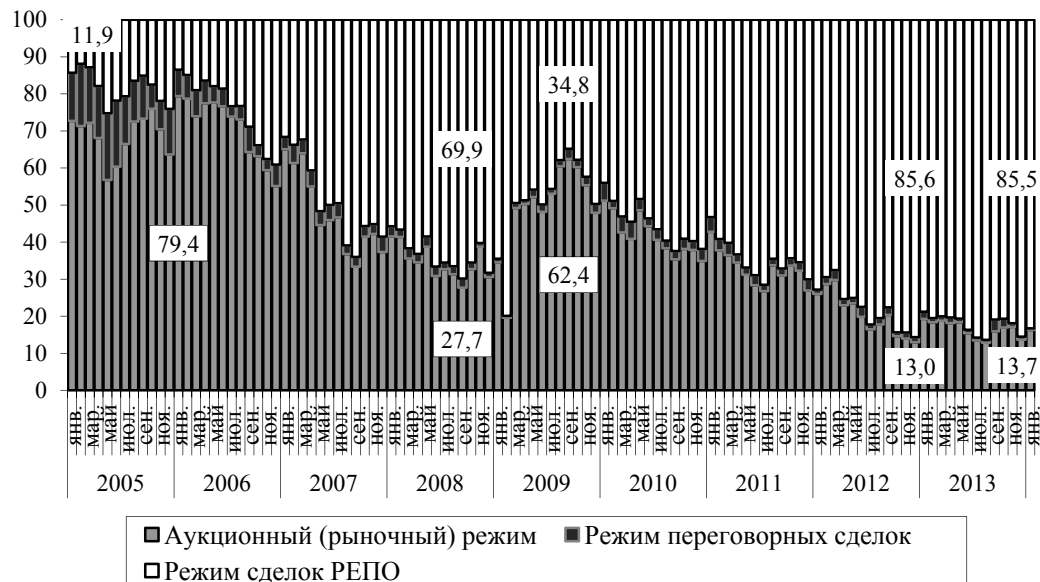
В 2013 г. доля рыночных (анонимных) сделок на рынке акций Московской биржи составила 13,7% (рис. 18), практически не изменившись по сравнению с уровнем 2012 г. Доля сделок РЕПО достигла 85,5%. С помощью сделок РЕПО на рынке акций брокеры реализуют рискованные стратегии по привлечению денежных ресурсов для поддержания ликвидности и для маржинального кредитования своих клиентов. По оценкам СМИ, арбитраж на рынке РЕПО акций был одной из причин проблем, возникших в 2012 г. у крупного российского инвестиционного банка «Ренессанс», что привело к смене его контрольного владельца¹.

Основные причины низкой доли рыночных сделок на Московской бирже в 2013 г. связаны с непопулярностью акций российских эмитентов у иностранных портфельных инвесторов, а также с ограниченностью внутренних источников ликвидности из-за неразвитости институциональных инвесторов (пенсионных и инвестиционных фондов, страховых организаций). Эти недостатки российского рынка акций были усилены замораживанием инвестирования новых пенсионных накоплений 2013 г. и «мораторием» на формирование пенсионных накоплений в 2014 г. Относительно высокие объемы рынка РЕПО акций сохранялись благодаря тому, что данный рынок является механизмом перераспределения на уровне более мелких участников той ликвидности, которую крупные государственные банки получали от Банка России через сделки прямого РЕПО.

Низкая доля рыночных сделок порождает риски манипулирования ценами акций, используемых для расчета фондовых индексов и иных базисных активов для срочного рынка. Доля рыночных сделок с акциями на Московской бирже в 2013 г. могла бы оказаться ниже 13,7% в случае отсутствия такого механизма, как программа поддержки ликвидности на рынке акций с расчетами T+2, предполагающей возврат брокерам ча-

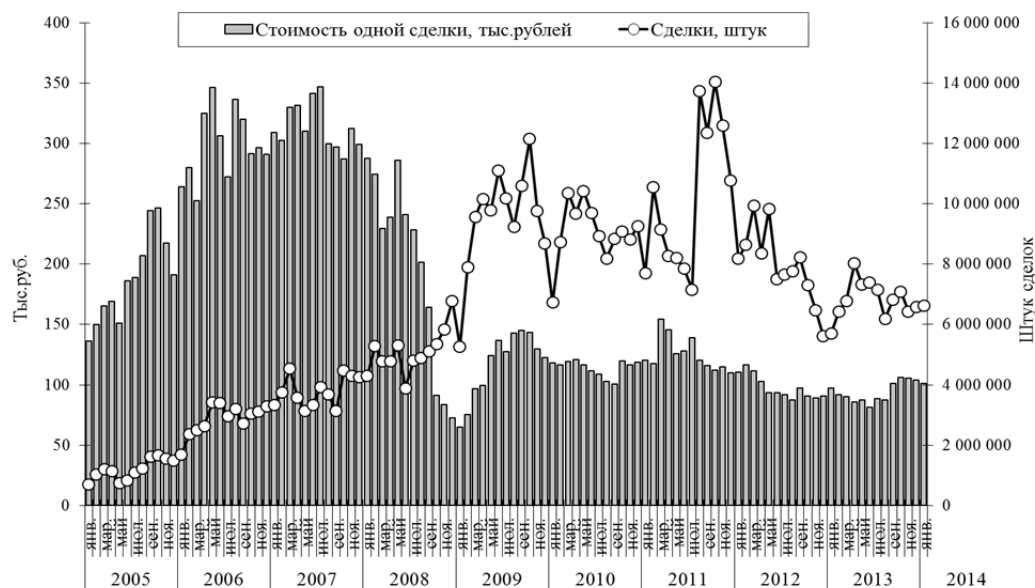
¹ Тофанюк Е. В Африку гулять // Forbes. 2013. № 1 (106). С. 100–101.

сти биржевой комиссии, уплачиваемой по сделкам с 31 выпуском акций. По экспертным оценкам, оборот маркетмейкеров составляет 15–20% сделок с акциями в режиме T+2¹. В 2013 г. на программу поддержки шла примерно четверть комиссии, изначально уплачиваемой брокерами бирже².



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 18. Структура сделок с акциями на основном рынке Московской биржи, %



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 19. Рыночные сделки с акциями на основном рынке Московской биржи

¹ Орлова Ю., Казмин Д. Москва вытягивает торги из Лондона // Ведомости. 10 декабря 2013 г.

² Кузнецов И., Гайдаев В. Без четверти комиссия // Коммерсантъ. 25 августа 2013 г.

Как показано на *рис. 19*, в 2013 г. количество рыночных сделок на Московской бирже и средний размер одной сделки сохранились примерно на уровне показателей 2012 г. Это свидетельствует о том, что на бирже временно прекратился опережающий рост высокочастотной торговли, что до 2012 г. вело к росту количества сделок. В то же время стабильность показателей количества сделок и размера одной сделки косвенным образом свидетельствует о том, что в 2013 г. не произошло существенных перемен в активности участия в торгах внутренних и иностранных институциональных инвесторов, поскольку их приход на рынок при прочих равных условиях означал бы рост среднего объема сделок.

3.3.4. Конкуренция между участниками внутреннего рынка акций

В 2013 г. продолжалось укрепляться влияние государственных структур на рынке акций. Это проявлялось в росте доли государственных финансовых организаций в объемах биржевых торгов акциями, в повышении их роли в управлении Московской биржей, в расширении полномочий Банка России и Минфина в сферах и регулирования, надзора.

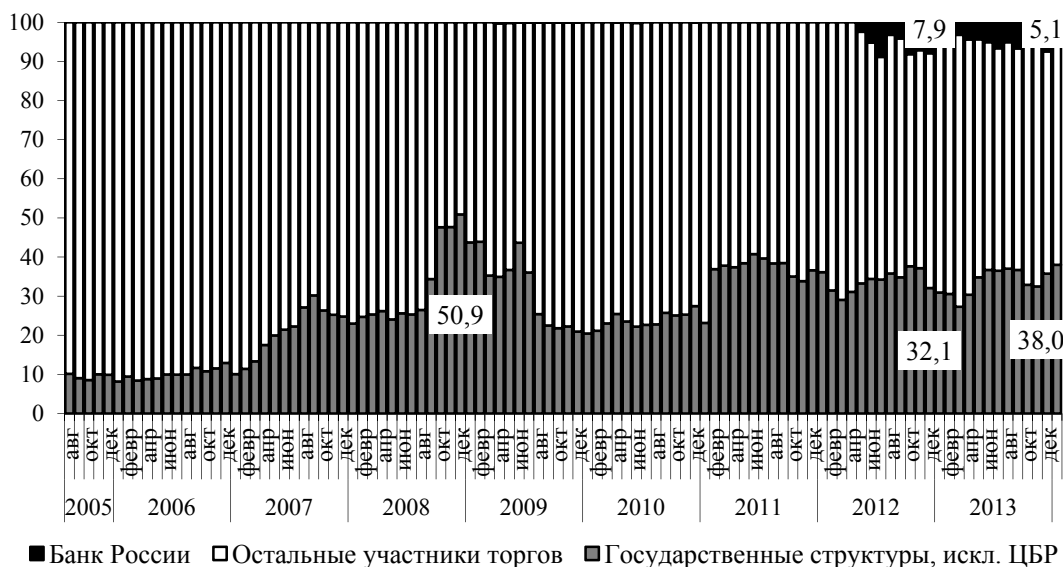
На *рис. 20* представлены результаты сделок с акциями на основном рынке Московской биржи Банка России, государственных банков и связанных с ними структур¹. В острую фазу кризиса – с сентября 2008 г. по июль 2009 г. – на данном сегменте рынка наблюдался заметный рост активности государственных игроков. В декабре 2008 г. доля государственных структур в объемах биржевых сделок с акциями выросла до 50,9%. Во многом это было обусловлено тем, что ряд крупных участников («КИТ-Финанс», Связь-банк) из-за финансовых проблем перешли под контроль государственных банков, а также реализацией ВЭБом программы поддержки фондового рынка за счет 175 млрд руб., полученных им на возвратной основе из фонда национального благосостояния. В период восстановления рынка доля государственных банков и их дочерних структур в объеме биржевых торгов акциями снизилась, однако с февраля 2011 г. вновь стала расти, достигнув 36,1% в декабре 2011 г. Это объясняется приобретением Сбербанком России инвестиционной компании «Тройка Диалог» (Сбербанк КИБ). В 2012 г. доля государственных финансовых организаций не выросла, однако с мая 2012 г. на биржевой рынок акций вышел Банк России, на который в декабре 2012 г. пришлось 7,9% стоимости сделок. В декабре 2013 г. доля государственных финансовых организаций выросла до 38,0%, доля Банка России составила 5,1%.

В 2013 г. на Московской бирже продолжились ухудшаться антимонопольные характеристики рынка корпоративных облигаций и государственных ценных бумаг. Характеристики концентрации рынка акций остались неизменными по сравнению с 2012 г., по рынку региональных облигаций они несколько улучшились. Об этом свидетельствуют данные *рис. 21*, где приводятся сведения о динамике индекса Херфиндаля–Хиршмана (ННН)² по сегментам рынка Московской биржи с января 2005 г. по январь 2013 г. По оценкам ФАС, рынок является низкоконцентрированным при значении ННН менее 800, умеренно концентрированным при $800 < \text{ННН} < 1800$ и высококонцентрированным, ес-

¹ ВЭБ, ВТБ, «ВТБ Капитал», ВТБ24, Газпромбанк, Сбербанк, «КИТ Финанс», Связь-банк, Банк Москвы, Транскредитбанк, а с 2011 г. – Сбербанк КИБ.

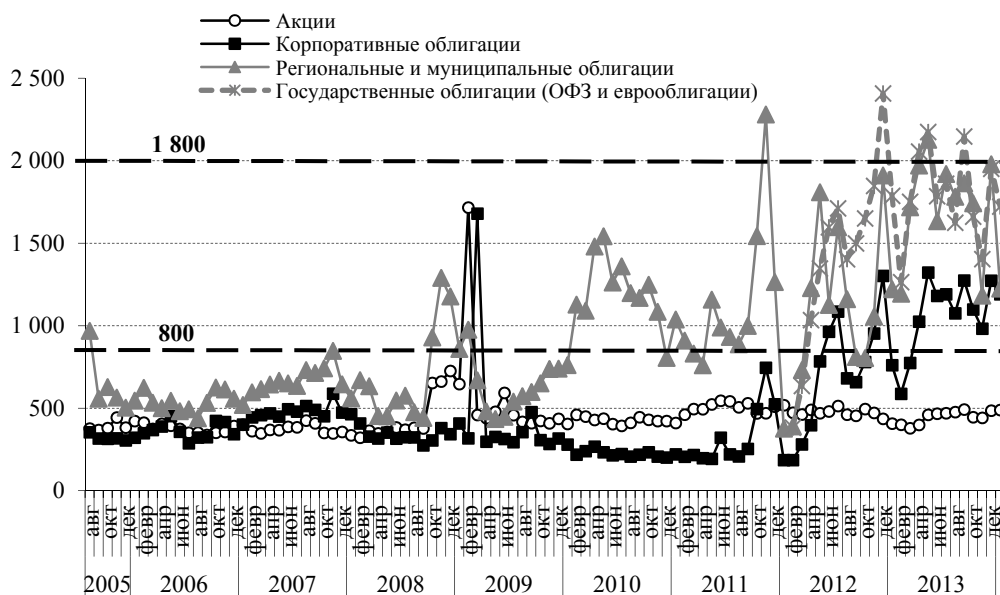
² Индекс концентрации рынка Херфиндаля–Хиршмана (ННН) рассчитывается путем возведения в квадрат процентной доли в объемах биржевых торгов каждого участника и суммированием полученных результатов: $\text{ННН} = (D1)^2 + (D2)^2 + \dots + (Dm)^2$, где D_i – доля на рынке i -го участника, выраженная в процентах; $i = 1, 2, \dots, m$.

ли ННІ превышает 1800¹. На протяжении 2013 г. ННІ по сделкам на основном рынке акций Московской биржи стабильно находился на уровне около 500, т.е. данный сегмент рынка был низкоконцентрированным.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 20. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов акциями на Московской бирже, %

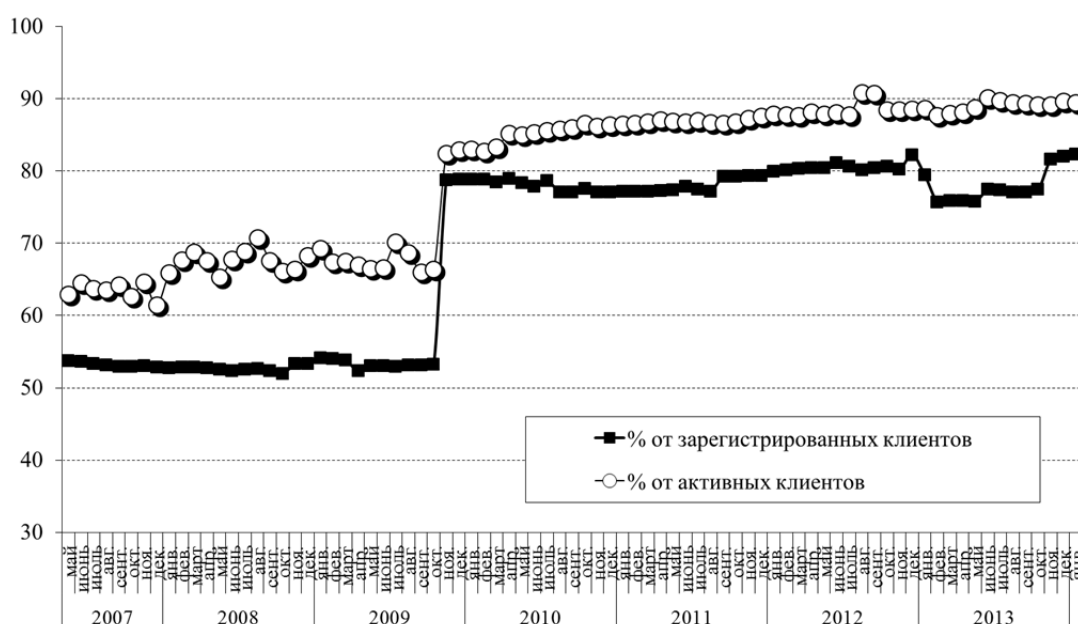


Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 21. Индекс Херфиндаля–Хиршмана: по объему вторичных биржевых торгов на основном рынке Московской биржи (все режимы)

¹ См. п. 2.6.4 Методических рекомендаций по порядку проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на рынке финансовых услуг, утвержденных Приказом МАП России от 31.03.2003 г. № 86.

На рис. 22 приведены данные о доле семи крупнейших брокерских компаний в общем числе зарегистрированных и активных клиентов¹ Московской биржи. В течение 2010–2013 гг. доля данных компаний в обоих показателях стабильно росла и по состоянию на январь 2013 г. достигла 89,5% по всем зарегистрированным клиентам и 82,3% по активным клиентам брокеров. Рост уровня концентрации брокерского бизнеса сам по себе не свидетельствует об ослаблении конкуренции на рынке соответствующих финансовых услуг. Наоборот, он может говорить о более эффективном проявлении эффекта масштаба брокерского бизнеса. Для брокеров все более актуальной становится задача не усиления собственных позиций при обслуживании сокращающегося числа активных клиентов (см. разд. 3.6.2), а переход к привлечению более массовых слоев консервативных инвесторов, заинтересованных в долгосрочных сбережениях. Однако, для того чтобы рост концентрации брокерского бизнеса не привел к нарушениям принципов свободной конкуренции, необходимо создание условий для свободного входа и выхода с данного сегмента рынка новых участников, обеспечивающих достаточный уровень конкурентного давления на «ветеранов» отрасли.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 22. Доля семи крупнейших брокеров в общем количестве зарегистрированных и активных клиентов российских брокеров, %

Сокращение объемов биржевой активности частных инвесторов и повышение роли государственных структур на финансовом рынке, пользующихся преимуществами при привлечении финансовых ресурсов от монетарных властей, ставит вопрос о сохранении бизнеса многих частных компаний – брокеров и управляющих компаний. В связи с этим важное позитивное значение для развития отрасли имеет инициатива Службы по финансовым рынкам Банка России (СФР), прозвучавшая в начале 2014 г.,

¹ Согласно правилам Московской биржи активным признается клиент, который совершает на бирже хотя бы одну сделку в месяц.

по снижению требований по собственному капиталу брокеров и дилеров с нынешних 35 млн до 1 млн руб.¹

Однако простого устранения избыточного административного давления на бизнес небанковских финансовых организаций оказывается недостаточно. Уже в течение четырех лет подряд, начиная с 2009 г., число профессиональных участников рынка ценных бумаг продолжает сокращаться (табл. 10). В 2013 г. количество брокеров сократилось по сравнению с предшествующим годом с 983 до 885, или на 10,0%, дилеров – с 994 до 888, или на 10,7%.

Таблица 10

Число профессиональных участников фондового рынка

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Число организаций, имеющих лицензию на право осуществления:							
1. Брокерской деятельности	1445	1475	1335	1213	1090	983	885
изменение в % к предыдущему периоду	0,8	2,1	-9,5	-9,1	-10,1	-9,8	-10,0
2. Дилерской деятельности	1422	1470	1337	1198	1088	994	888
изменение в % к предыдущему периоду	2,0	3,4	-9,0	-10,4	-9,2	-8,6	-10,7

Источник: по данным ФСФР России и Банка России.

3.4. Рынок рублевых облигаций

3.4.1. Рынок государственных ценных бумаг

В 2013 г. рынок рублевых федеральных облигаций продолжал успешное развитие благодаря предпринятым в предыдущие годы усилиям по унификации на внутреннем рынке правил торговли, расчетов, а также либерализации с февраля 2013 г. доступа на рынок ОФЗ нерезидентов, прежде всего за счет счетов Евроклир и Клирстрим в НРД.

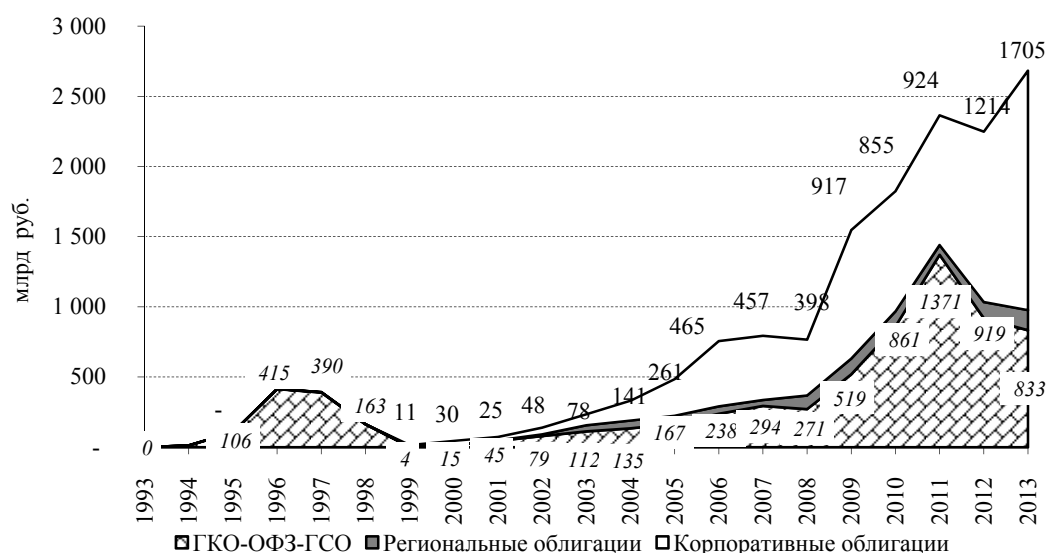
Вместе с тем в 2013 г. по объемам размещения новых выпусков ОФЗ не поставили новых рекордов. Более того, второй год подряд продолжалась тенденция сокращения эмиссии федеральных облигаций (рис. 23). В 2011 г. объем размещений ОФЗ составил 1371 млрд руб., в 2012 г. он снизился до 919 млрд руб., а в 2013 г. – до 833 млрд руб. В данном случае более скромная эмиссионная активность на рынке ОФЗ в большей мере объяснялась умеренными потребностями Минфина в привлечении заемных средств с рынка, чем пропускной способностью фондового рынка.

По мнению Банка России, открытие в российском центральном депозитарии счетов номинального держателя для иностранных расчетно-клиринговых организаций в начале 2013 г. привело к значительному притоку иностранных инвестиций на внутренний рынок государственного долга. Иностранная инвестиционная база является достаточно диверсифицированной и включает участников, придерживающихся самых разных инвестиционных стратегий². Однако данные на рис. 24 показывают, что повышение доли нерезидентов в структуре владельцев ОФЗ произошло несколько ранее – до официального объявления о начале операций по счетам Евроклир и Клирстрим в НРД в феврале 2013 г. Доля нерезидентов в структуре владельцев ОФЗ выросла с 3,9% в феврале

¹ Яковенко Д. Брокерам облегчат жизнь // Эксперт. 27 января – 2 февраля 2014 г. № 5. С. 51.

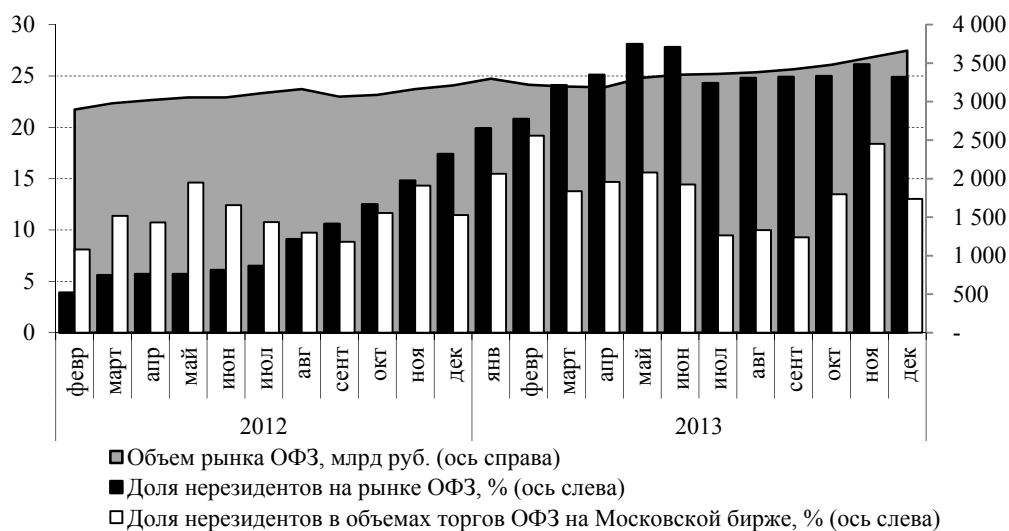
² Центральный банк Российской Федерации. Обзор денежного рынка, IV квартал 2014 г. С. 22.

2012 г. до 19,9% в январе 2013 г., к концу 2013 г. она составила 24,9%. Видимо, иностранные инвесторы решили приобрести основную часть ОФЗ в процессе переговоров и апробации новой технологии их обслуживания в НРД. Быстрый рост доли нерезидентов на рынке ОФЗ стал несколько неожиданным для Минфина России. Согласно «Основным направлениям государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг.»¹ (с. 25) ожидалось, что указанный показатель повысится до 10% в среднесрочной перспективе и до 25% – в долгосрочной перспективе.



Источник: по данным Московской биржи и sBonds.

Рис. 23. Объемы размещений рублевых облигаций в 1993–2012 гг.



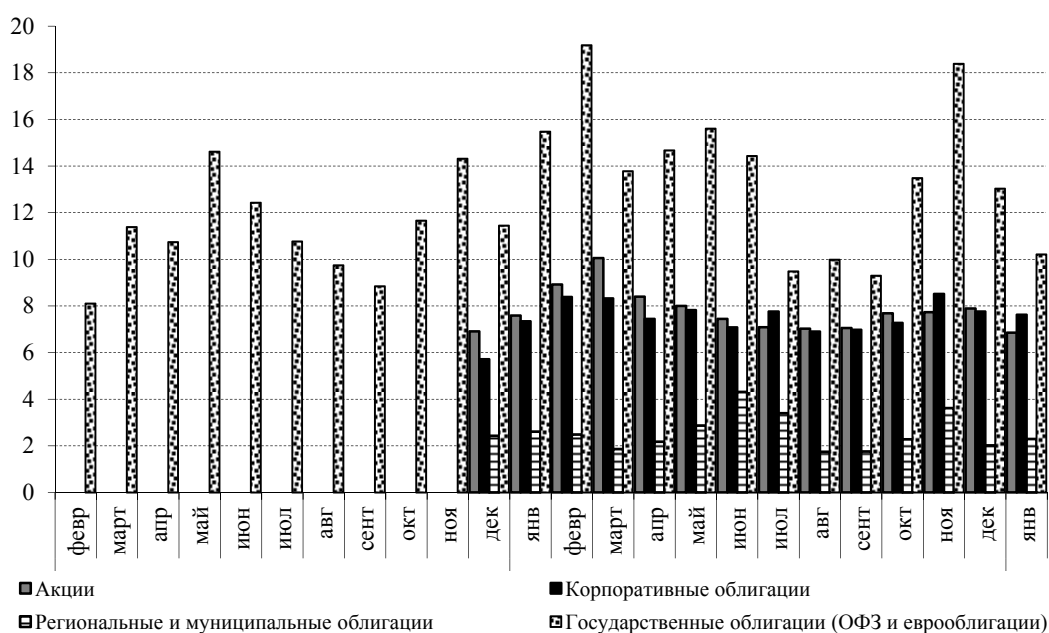
Источник: расчеты автора по данным Московской биржи и Банка России.

Рис. 24. Доля нерезидентов на рынке ОФЗ

¹ Опубликовано на: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/12/DOLGOVAYA_POLITIKA_ROSSIYSKOY_FEDERATSII_NA_2013-1015.pdf

Введение новой схемы обслуживания нерезидентов через мост между НРД и международно-клиринговыми организациями пока не привело к заметному росту объемов операций дилеров, обслуживающих нерезидентов, на вторичном рынке государственных облигаций. Доля дилеров (банков), ориентированных на обслуживание нерезидентов¹, в декабре 2013 г. составила 13,0% объема торгов государственными облигациями на Московской бирже по сравнению с 11,4% в декабре 2012 г.

В 2013 г. показатель доли тех же 12 банков-нерезидентов в объеме вторичного рынка государственных облигаций заметно превышал аналогичный показатель по тем же финансовым организациям, рассчитанный для вторичного рынка акций, корпоративных и региональных облигаций на Московской бирже (рис. 25). Это свидетельствует о том, что для многих нерезидентов пока остается более интересным биржевой сегмент торговли государственными облигациями по сравнению с остальными ценными бумагами.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

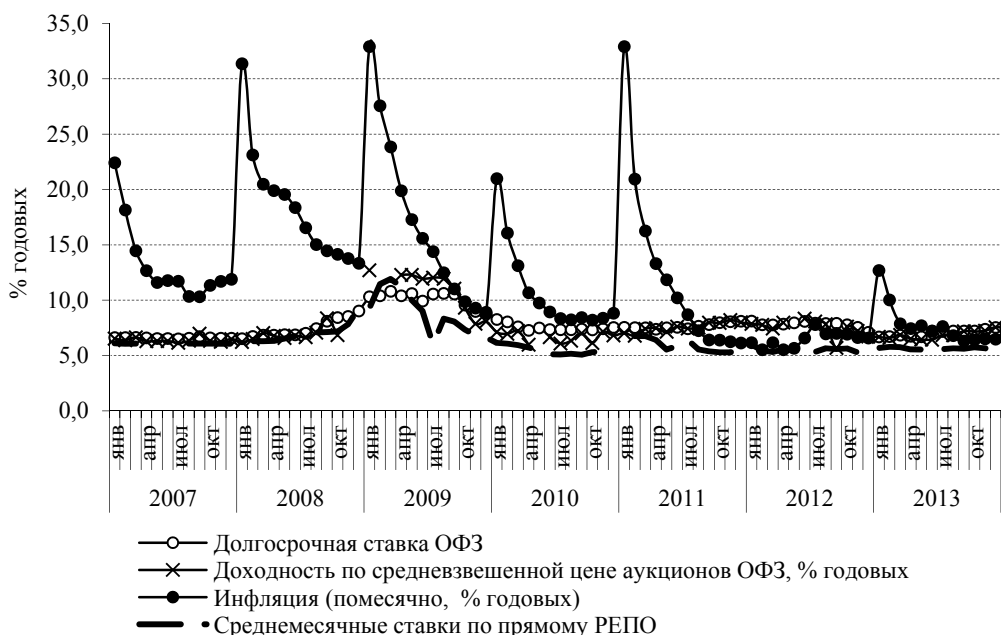
Рис. 25. Доля нерезидентов в объемах торгов ценными бумагами на Московской бирже, %

Согласно «Основным направлениям государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг.» (с. 25) ожидалось, что повышение доли иностранных инвесторов в ОФЗ неизбежно приведет к снижению их доходности на 1 процентный пункт. Именно так произошло в 2012 г., на который пришелся основной прирост доли нерезидентов на рынке ОФЗ. Уровень инфляции в 2012 г. вырос, составив 6,6% по сравнению с 6,1% в 2011 г., а среднемесячная долгосрочная ставка ОФЗ в декабре 2012 г. понизилась до 7,10% годовых вместо 8,10% год назад (рис. 26). Однако в 2013 г.

¹ Рассчитывается автором на основании официальных данных Московской биржи по 12 банкам-нерезидентам: Группа «Голдман Сакс», Дойче Банк, ИНГ Банк (Евразия) ЗАО, ЗАО «Банк Кредит Свисс (Москва)», ЗАО «Райффайзенбанк», ЗАО «КБ Ситибанк», ЗАО «ЮниКредит», Банк «КБ Дж. П. Морган Банк Интернешнл (ООО)», ОАО «АКБ Росбанк», ООО «Барклайс Капитал», ООО «Морган Стэнли Банк», ООО «Эйч-эс-би-си Банк (РР)». Данный показатель позволяет оценить реальное увеличение торговой активности нерезидентов на вторичном рынке Московской биржи.

наблюдалась иная тенденция. Несмотря на продолжавшийся, но замедлившийся рост доли нерезидентов на рынке ОФЗ, уменьшение инфляции до уровня 6,5%, долгосрочная ставка по ОФЗ выросла с 7,10% годовых в декабре 2012 г. до 7,53% годовых в декабре 2013 г.

Превышение ставок ОФЗ над инфляцией, достигнутое за последние два года, существенным образом повысило их привлекательность в глазах инвесторов. Однако существенным риском для российской экономики является значительное превышение ставок ОФЗ над ключевой ставкой, по которой Банком России осуществляется активное рефинансирование банковской системы. В декабре 2012 г. среднемесячная ключевая ставка по операциям прямого РЕПО равнялась 5,6% при долгосрочной ставке ОФЗ 7,1% годовых. В декабре 2013 г. соответствующие ставки составили 5,6 и 7,53%¹. В данной ситуации для банков становится выгоднее получать прибыль от практически безрисковой арбитражной стратегии, построенной на разнице в ставках, чем заниматься кредитованием заемщиков в сфере реальной экономики. Это может отрицательно сказаться на потенциале экономического роста.



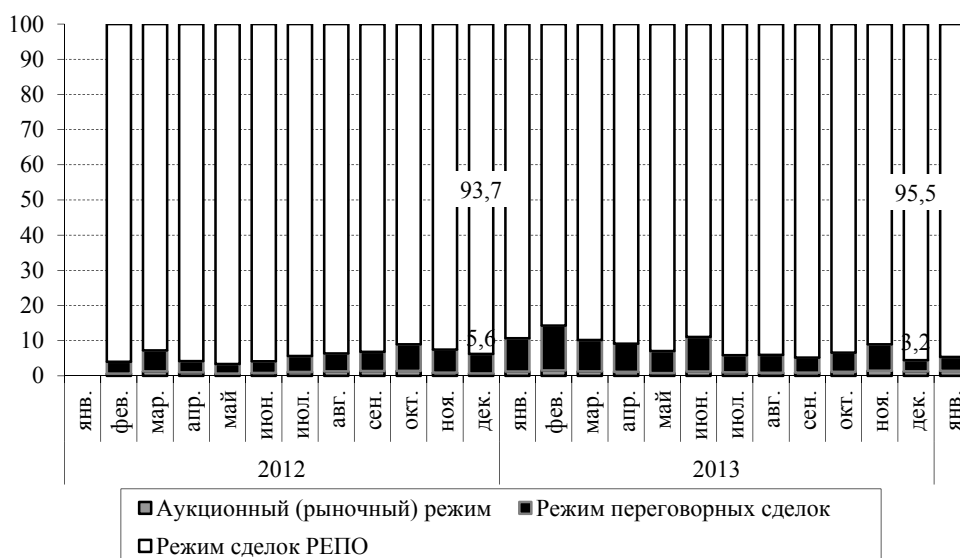
Источник: расчеты автора по данным Банка России и Росстата.

Рис. 26. Среднемесячные ставки рынка ОФЗ и инфляция, % годовых

В 2012–2013 гг. благодаря статистике Московской биржи стали публично доступными данные о разных режимах сделок на рынке государственных облигаций. До этого в обзорах финансового рынка Банк России раскрывал лишь информацию об объемах рыночных (аукционных) сделок и об операциях в режиме переговорных сделок по ОФЗ. Из данных рис. 27 видно, что доля сделок РЕПО на рынке государственных облигаций в 2013 г. составляла 95,5%. На рыночные сделки приходилось всего 1,3% торгового оборота. В такой ситуации не вполне ясно, какую функцию выполняют собственно

¹ В декабре 2012 и 2013 гг. среднемесячная доходность по средневзвешенной цене аукционов по ОФЗ примерно соответствовала указанным долгосрочным доходностям ОФЗ.

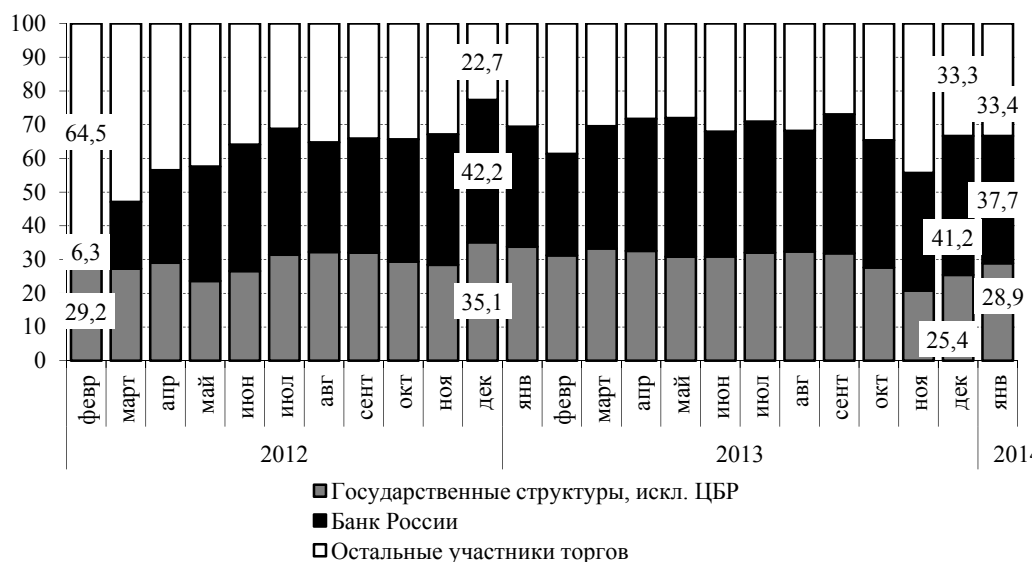
рыночные сделки, насколько они позволяют получить объективную рыночную информацию о параметрах рынка ОФЗ и еврооблигаций.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 27. Структура сделок с федеральными облигациями на Московской бирже с февраля 2012 г., %

На рис. 28 приводятся данные о доле государственных структур и Банка России на биржевом рынке федеральных облигаций, которые Московская бирже стала раскрывать с февраля 2012 г. Здесь на долю государственных структур и Банка России приходилось соответственно 33,8 и 35,6% сделок на бирже с госбумагами с учетом всех режимов торгов.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 28. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов облигациями федерального займа и еврооблигациями РФ на Московской бирже, %

По значениям индекса Херфиндаля–Хиршмана (НН) в 2013 г. вторичный рынок государственных облигаций оставался одним из самых высококонцентрированных сегментов фондового рынка Московской биржи (рис. 21). Большую часть времени по значениям НН он находился в зоне высококонцентрированного рынка и лишь периодически проявлял признаки рынка умеренно концентрированного. Это говорит о том, что на рынке государственных ценных бумаг работает меньшее количество участников, чем на рынках акций и корпоративных облигаций. Ограниченность конкуренции может проявляться в повышенных транзакционных издержках инвесторов и в менее выгодных для них параметрах сделок.

3.4.2. Рынок корпоративных облигаций

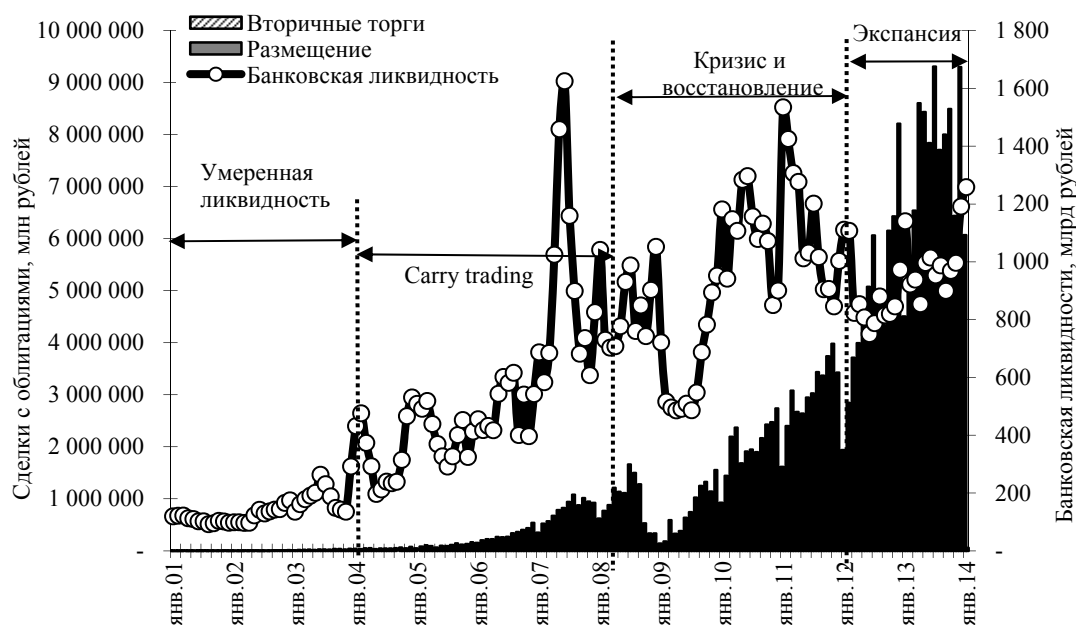
На рис. 29 приводятся помесечные данные об объемах эмиссии и оборотах вторичного рынка рублевых корпоративных облигаций на Московской бирже с 2001 г. по январь 2014 г. Дополнительно показаны данные по банковской ликвидности, которая представляет собой среднемесячные остатки средств банков на корреспондентских счетах и депозитах в Банке России. В 2013 г. объемы вторичного рынка корпоративных облигаций выросли до 90,3 трлн руб. по сравнению с 58,0 трлн руб. в 2012 г. С 2012 г. объемы биржевых торгов корпоративными облигациями превышают объем биржевого рынка акций, который составлял 47,4 трлн руб. в 2013 г. и 47,7 трлн руб. в 2012 г.

Ликвидность рынка корпоративных облигаций в значительной мере зависит от уровня ликвидности в банковской системе, поэтому в динамике биржевых торгов данными инструментами можно выделить разные этапы: *carry trading*, кризис и восстановление, государственная экспансия. В предкризисные годы рост оборотов на рынке корпоративных облигаций опирался преимущественно на стратегию *carry trading*. В период кризиса и восстановления он опирался на ресурсы Банка России, поступающие в банковскую систему в виде беззалоговых и других форм кредитов. С апреля 2012 г. ликвидность рынка корпоративных облигаций поддерживается преимущественно за счет прямого РЕПО с Банком России. Из инструмента временной поддержки ликвидности банков кредиты прямого РЕПО превратились в главный инструмент рефинансирования банковской системы, масштабы данных операций выросли до беспрецедентного уровня (подробнее см. в разделе 3.3.2).

Другой отличительной чертой рынка корпоративных облигаций стало то, что значимость вторичного рынка по сравнению с процессом размещения облигаций постоянно увеличивается. Соотношение между объемами эмиссии и вторичных торгов корпоративными облигациями снизилось с 3,7% в 2010 г. до 1,9% в 2013 г. С одной стороны, опережающий рост ликвидности вторичного рынка корпоративных облигаций позитивно влияет на ставки и сроки заимствований. В то же время фондирование краткосрочными ресурсами долгосрочных займов повышает риски этого рынка, в том числе возможности эмитентов рефинансировать займы в будущем.

Для рынка рублевых облигаций наиболее актуальной остается проблема привлечения средств внутренних инвесторов. Пока в источниках денег на данном рынке преобладают банки. Доля банков в структуре владельцев корпоративных облигаций снизилась с 40,9% в 2011 г. до 30,9% в 2012 г. и 27,5% в 2013 г. Доля пенсионных накоплений в управляющих компаниях, включая ВЭБ, в стоимости облигаций выросла с 4,9% в 2011 г. до 7,6% в 2012 г. и 12,0% по итогам 9 месяцев 2013 г. Доля паевых инвестиционных фондов облигаций в структуре владельцев корпоративных облигаций составляла

всего 0,6% в 2011 г., 0,7% в 2012 г. и 1,5% в 2013 г. Некоторое снижение роли банков на рынке корпоративных облигаций в 2013 г. было компенсировано ростом вложений со стороны внутренних институциональных инвесторов и нерезидентов.

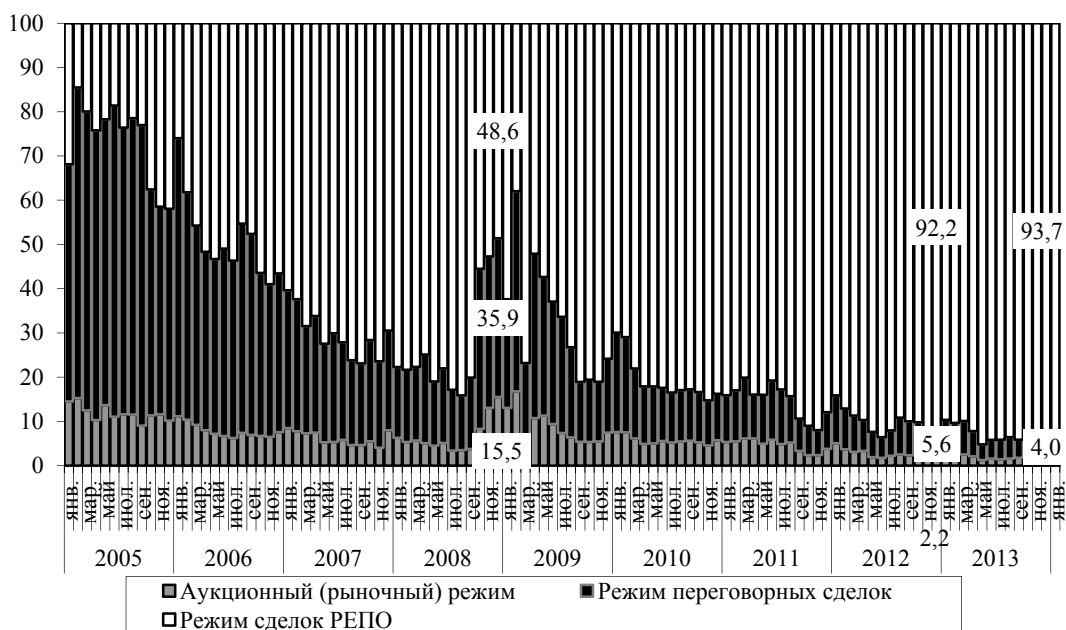


Источник: расчеты автора по данным Банка России и Московской биржи.

Рис. 29. Операции с корпоративными облигациями и банковская ликвидность с января 2001 г. по январь 2014 г.

С февраля 2014 г. нерезиденты получили доступ к рублевым корпоративным облигациям с помощью счетов Евроклира и Клирстрима в НРД. В настоящее время доля операций банков, обслуживающих нерезидентов, на вторичных торгах корпоративными облигациями на Московской бирже не превышает 8% (см. *рис. 25* в разд. 3.4.1). По нашему мнению, в условиях текущих ожиданий девальвации рубля открытие технологического шлюза для операций нерезидентов с внутренними корпоративными облигациями в 2014 г. не приведет к существенному повышению их доли на данном сегменте фондового рынка.

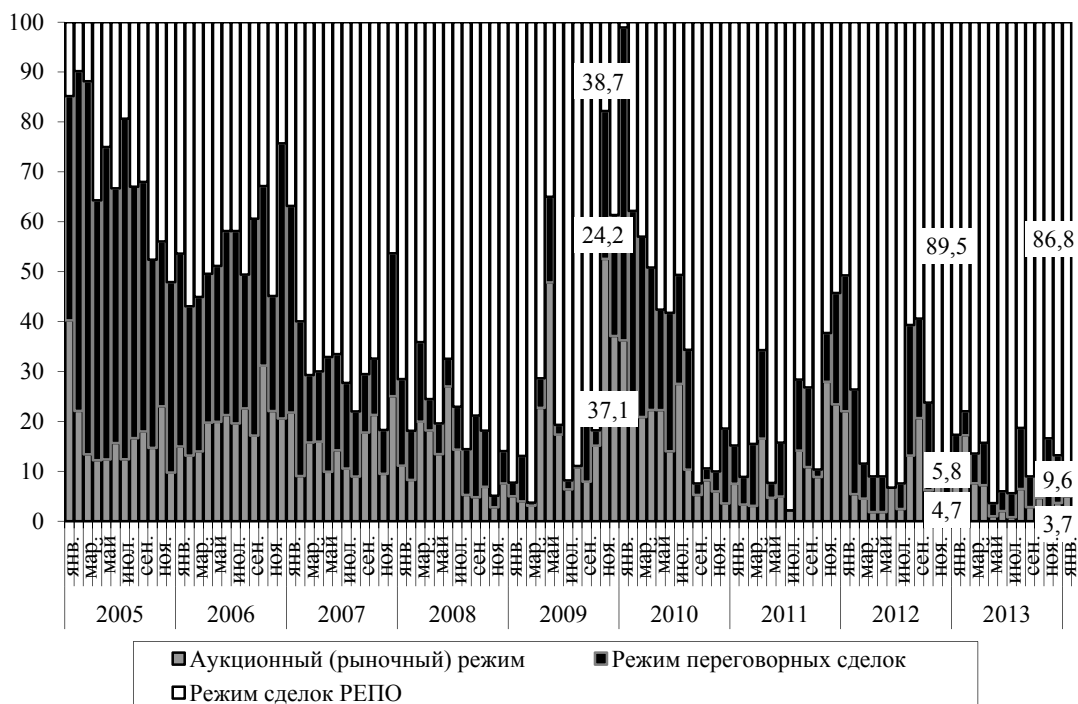
То, что рынок корпоративных облигаций все больше превращается в инструмент денежного рынка в противовес долгосрочной природе самих корпоративных облигаций, показывает структура сделок с корпоративными облигациями на Московской бирже (*рис. 30*). В декабре 2013 г. доля сделок РЕПО в стоимости биржевых сделок с корпоративными облигациями достигла абсолютного рекорда – 93,7%, превывсив показатели 2012 г. В это же время только 2,3% сделок с корпоративными облигациями являются рыночными. Столь резкое снижение удельного веса рыночных сделок существенно повышает риски объективности ценообразования корпоративных облигаций при совершении сделок на Московской бирже. Наши исследования факторов, влияющих на спреды доходности рублевых корпоративных облигаций, проведенные в 2013 г. для Национальной фондовой ассоциации, показывают, что такие фундаментальные факторы, как кредитоспособность эмитента, финансовые показатели его деятельности и ликвидность выпуска облигаций, не имеют существенного влияния на размеры спредов по корпоративным облигациям.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 30. Структура сделок с корпоративными облигациями на Московской бирже, %

Аналогичные проблемы, связанные с сокращением доли рыночных сделок, испытывает биржевой рынок региональных облигаций (рис. 31). В декабре 2013 г. доля рыночных сделок здесь снизилась до 3,6%, доля сделок РЕПО достигла 86,8%.



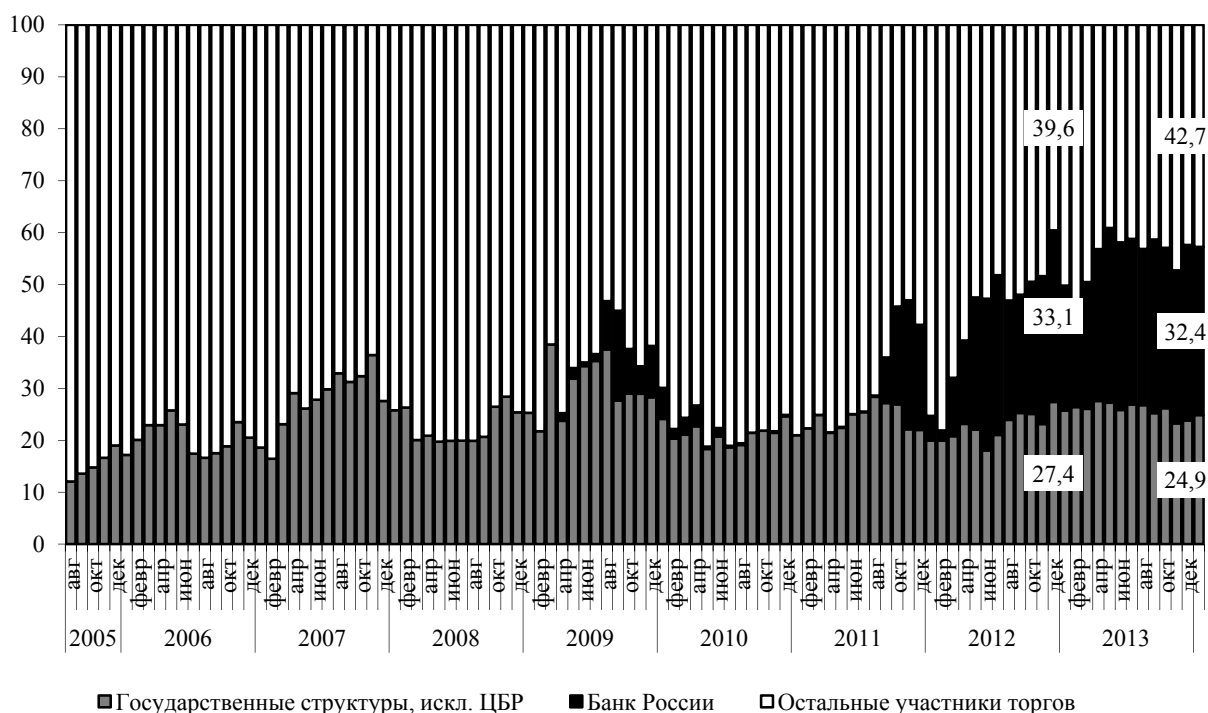
Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 31. Структура сделок с региональными облигациями на Московской бирже, %

3.4.3. Конкуренция на рынке корпоративных и региональных облигаций

На *рис. 32* анализируются доли разных групп участников торгов – частных и государственных финансовых организаций (ВЭБ, ВТБ, «ВТБ Капитал», ВТБ24, Газпромбанк, Сбербанк, «КИТ Финанс», Связь-банк, Банк Москвы, Транскредитбанк, а с 2011 г. – Сбербанк КИБ), Банка России – в объемах биржевых торгов корпоративными облигациями на Московской бирже во всех режимах, включая рыночные, переговорные сделки и сделки РЕПО. В декабре 2013 г. доля государственных структур и Банка России в объемах сделок с корпоративными облигациями на бирже составила соответственно 24,9 и 32,4%. Масштаб участия банка в сделках на рынке корпоративных облигаций существенно превышал объемы его активности во время кризиса 2008–2009 гг.

На *рис. 33* отражена доля государственных финансовых организаций и Банка России в объемах биржевых торгов региональными облигациями. В 2012 г. она была даже выше, чем на биржевом рынке корпоративных облигаций. В декабре 2013 г. доля государственных структур и Банка России в сделках с региональными облигациями достигла соответственно 20,5 и 32,4%. Данные показатели немного снизились по сравнению с 2012 г., когда они составляли 22,3 и 34,8%.

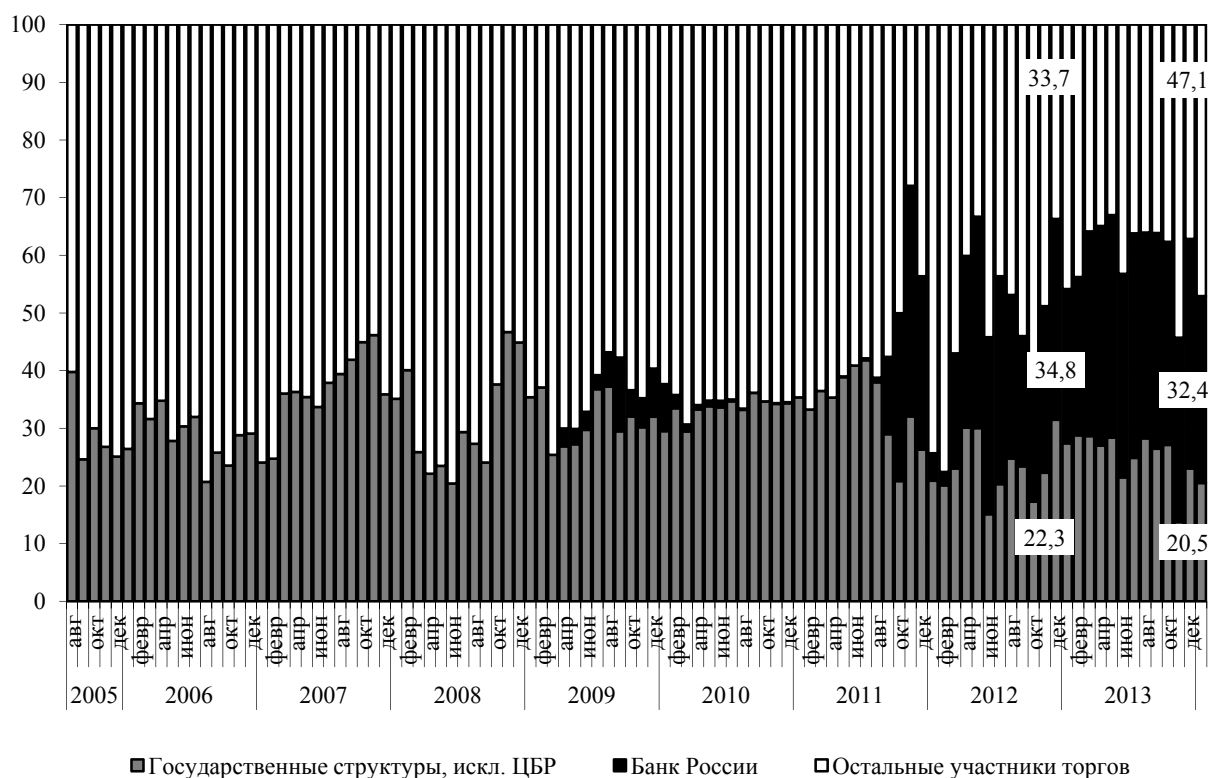


Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 32. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов корпоративными облигациями на Московской бирже, %

В 2012–2013 гг. произошло существенное ухудшение характеристик концентрации вторичного рынка корпоративных облигаций на Московской бирже (*рис. 21* в разделе 3.3.4). С мая 2012 г. индекс Херфиндаля–Хиршмана (ННІ) по сделкам на вторичном рынке корпоративных облигаций превысил 800 пунктов. С этого момента значение ННІ по корпоративным облигациям, как правило, держалось в диапазоне от 800 до

1800 пунктов, что означает, что данный сегмент рынка перешел от низкоконцентрированного рынка к умеренно концентрированному. По сравнению с корпоративными облигациями рынок региональных облигаций на Московской бирже является более концентрированным. В 2012 г. по критериям ННІ он находился в зоне умеренной концентрации рынка. В 2013 г. большую часть времени рынок региональных облигаций был высококонцентрированным, ННІ по нему превышал 1800 пунктов. По нашему мнению, дальнейшее поддержание курса на опережающий рост сделок прямого РЕПО на бирже должен сопровождаться мерами по усилению надзора за разными сегментами биржевого рынка со стороны органа антимонопольного регулирования.

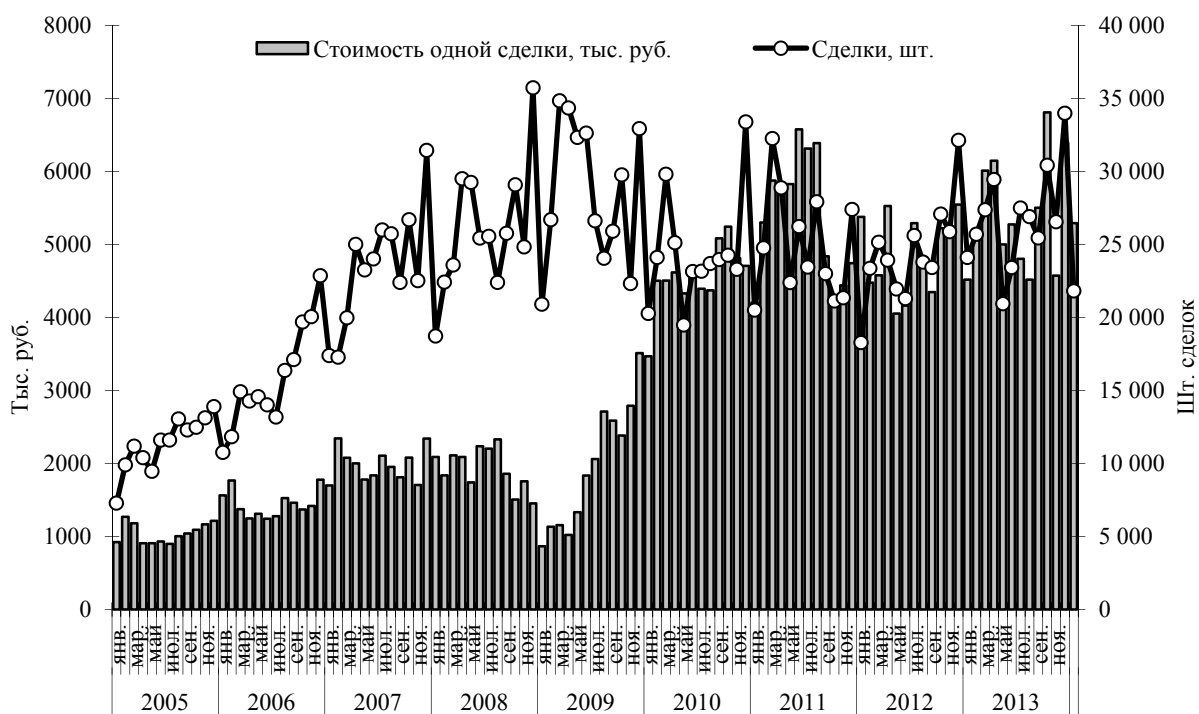


Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 33. Доля частных и государственных брокеров в объемах торгов региональными облигациями на Московской бирже, %

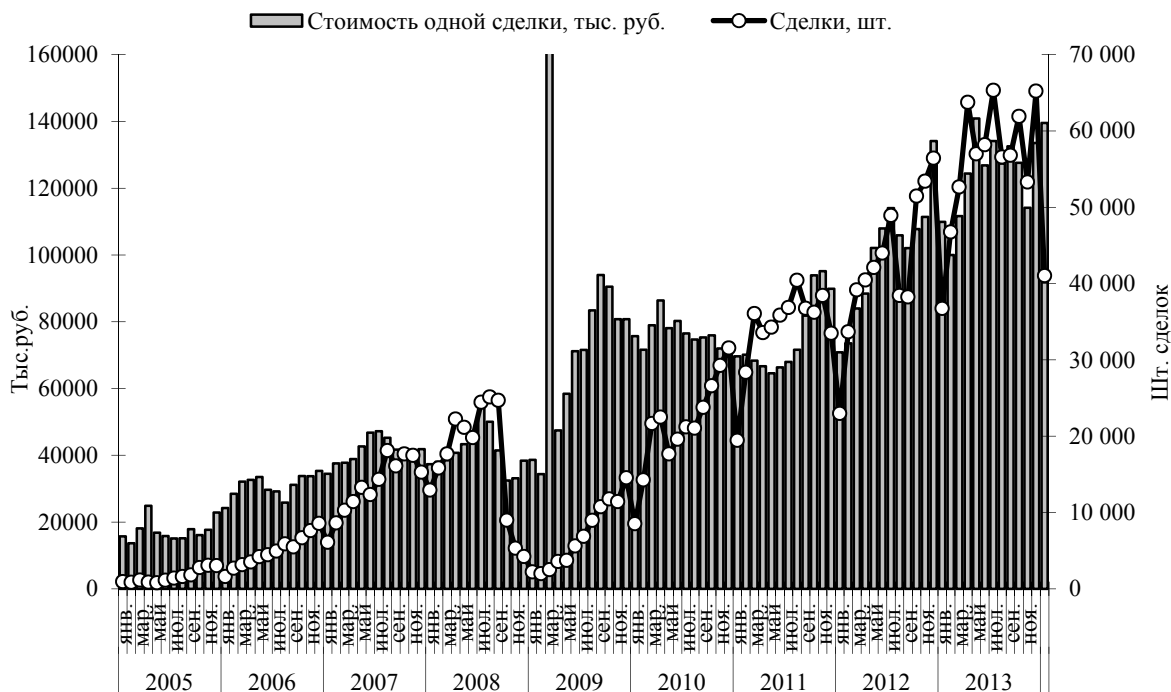
На рис. 34 приводятся данные о количестве сделок и стоимости одной сделки с корпоративными облигациями в режиме анонимных торгов на Московской бирже. Аналогично рыночному сегменту торгов с акциями (рис. 19 в разделе 3.3.3) в 2013 г. наблюдалась тенденция стабилизации количества рыночных сделок с корпоративными облигациями и среднего объема сделки.

На рис. 35 анализируется сегмент сделок РЕПО с корпоративными облигациями на Московской бирже. В отличие от рыночного режима сделок в сегменте РЕПО в 2013 г. наблюдался стабильный рост как числа сделок, так и среднего объема одной сделки. Размеры средней сделки РЕПО также примерно вдвое выше стоимости рыночных сделок с корпоративными облигациями, что неудивительно, поскольку размер банковских кредитов для финансовых компаний не может быть мелким.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 34. Рыночные сделки с корпоративными облигациями на Московской бирже



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 35. Сделки РЕПО с корпоративными облигациями на Московской бирже

В посткризисный период основную роль на первичном рынке корпоративных облигаций стали играть крупные государственные компании. В 2013 г. на 24 эмитента с самыми крупными объемами выпусков корпоративных облигаций приходилось 59,4% суммарной эмиссии данных облигаций, из этого круга эмитентов на государственные компании пришлось 47,7% суммарной эмиссии корпоративных облигаций (табл. 11). По разным показателям концентрации выпусков корпоративных облигаций, приводимым в табл. 11, в 2013 г. по сравнению с 2012 г. наблюдались две тенденции: повышения уровня концентрации выпусков самых крупных эмитентов и в том числе выпусков облигаций государственных компаний. Например, доля 10 эмитентов с самыми большими эмиссиями корпоративных облигаций в 2013 г. составила 40,5% по сравнению с 35,7% в 2012 г. Из них доля государственных компаний в суммарных объемах эмиссии корпоративных облигаций увеличилась с 27,9% в 2012 г. до 36,8% в 2013 г.

С каждым годом рынок корпоративных облигаций все больше обслуживает денежные потоки между государственными структурами. Государственные компании заимствуют деньги у государственных структур. Вторичный рынок также поддерживается преимущественно государственными банками вместе с Банком России. Более того, андеррайтерами и инвестиционными консультантами при размещении корпоративных облигаций также выступают преимущественно государственные инвестиционные банки (табл. 12). В 2007 г. государственные банки являлись андеррайтерами у 36,3% выпусков корпоративных облигаций (по стоимости). В 2013 г. их доля выросла до 60,1%. Похожая ситуация с инвестиционно-банковскими услугами на рынке региональных облигаций. В 2007 г. доля государственных организаторов займов по стоимости выпусков региональных облигаций составляла 14,2%. В 2013 г. она выросла до 51,9%.

Таблица 11

Концентрация эмитентов рублевых корпоративных облигаций в 2009–2013 гг.

	Первые 5 эмитентов		Первые 10 эмитентов		Первые 24 эмитента		Всего по рынку
	Всего	В том числе государственные	Всего	В том числе государственные	Всего	В том числе государственные	
2009							
Млрд руб.	440	390	610	441	803	513	917
Доля, %	48,1	42,5	66,8	48,1	87,8	55,9	100,0
2010							
Млрд руб.	177	147	304	200	513	317	855
Доля, %	20,6	17,2	35,4	23,4	59,9	37,1	100,0
2011							
Млрд руб.	241	191	389	309	642	405	1089
Доля, %	22,0	17,5	35,7	28,4	58,9	37,2	100,0
2012							
Млрд руб.	265	265	429	334	690	443	1199
Доля, %	22,1	22,1	35,7	27,9	57,8	36,9	100,0
2013							
Млрд руб.	550	550	705	640	1035	830	1741
Доля, %	31,6	31,6	40,5	36,8	59,4	47,7	100,0

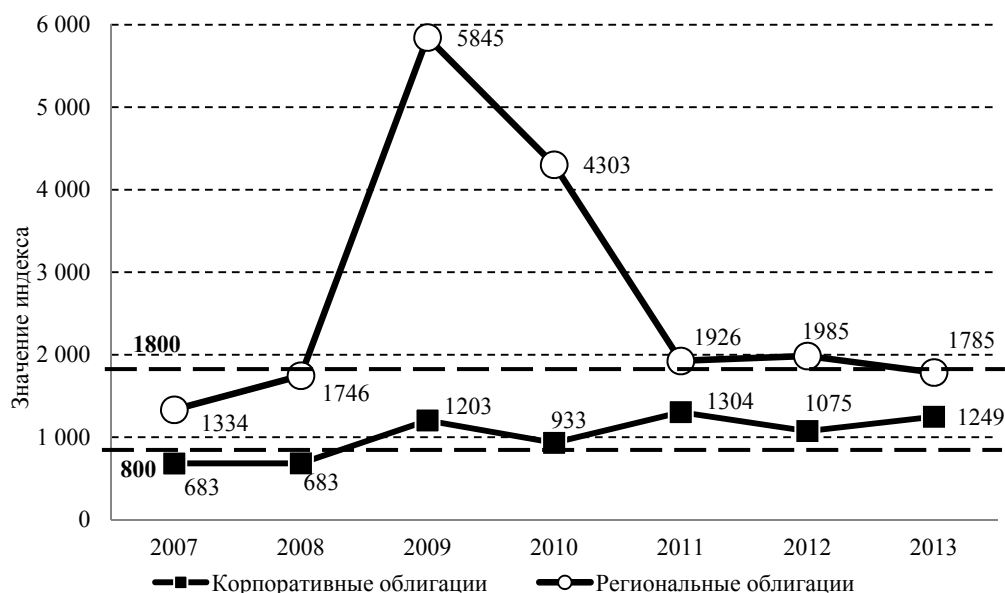
Источник: расчеты автора по данным www.cbonds.ru, www.rusbonds.ru и Московской биржи.

Таблица 12

Доля государственных и частных финансовых организаций на рынке услуг организаторов внутренних облигационных займов в России

	Организаторы выпусков					
	корпоративных облигаций			региональных облигаций		
	Государственные финансовые организации	Частные финансовые организации	Всего	Государственные финансовые организации	Частные финансовые организации	Всего
2007						
Млн руб.	169668	298302	467970	7551	45481	53032
Доля, %	36,3	63,7	100	14,2	85,8	100
2008						
Млн руб.	219892	249900	469792	42227	29716	71943
Доля, %	46,8	53,2	100	58,7	41,3	100
2009						
Млн руб.	620044	373978	994022	133325	22511	155836
Доля, %	62,4	37,6	100	85,6	14,4	100
2010						
Млн руб.	393743	461292	855035	86613	28288	114901
Доля, %	46	54	100	75,4	24,6	100
2011						
Млн руб.	620698	374146	994844	7767	46177	53944
Доля, %	62,4	37,6	100	14,4	85,6	100
2012						
Млн руб.	734697	502831	1237528	61925	57637	119562
Доля, %	59,4	40,6	100	51,8	48,2	100
2013						
Млн руб.	1033849	686894	1720743	79980	74259	154239
Доля, %	60,1	39,9	100	51,9	48,1	100

Источник: по данным рейтингов организаторов размещений облигаций www.cBonds.ru за 2007–2013 гг.



Источник: по данным рейтингов организаторов размещений облигаций www.cBonds.ru за 2007–2013 гг.

Рис. 36. Индекс Херфиндаля–Хиршмана: услуги по организации выпусков рублевых корпоративных и региональных облигаций

О недостаточном уровне конкуренции на рынках андеррайтинговых и консалтинговых услуг при размещении корпоративных и региональных облигаций свидетельствуют данные индекса Херфиндаля–Хиршмана (*рис. 36*). Начиная с 2009 г. рынок инвестиционно-банковских услуг на рынке корпоративных облигаций превратился из высококонкурентного в умеренно концентрированный, когда ежемесячные значения ННІ попадают в диапазон от 800 до 1800. До 2013 г. рынок услуг по выпускам региональных облигаций являлся устойчиво высококонцентрированным с показателем ННІ выше 1800. Лишь в 2013 г. со значением ННІ 1785 он переместился в категорию рынков с умеренным уровнем концентрации. Все это ставит вопрос о необходимости повышения роли антимонопольного регулирования на рынке ценных бумаг.

3.5. Вклад финансовой системы и посредников в экономический рост

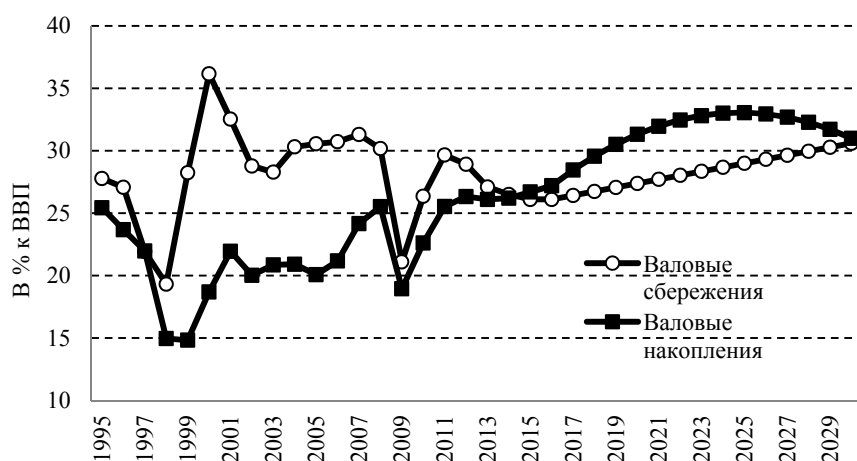
3.5.1. Пути влияния финансовой системы на экономический рост

В условиях замедления экономического роста, проявившегося в 2013 г., неизбежно повышаются требования к финансовой системе с точки зрения ее потенциала в ускорении роста ВВП. Одним из факторов, препятствующих реализации такого потенциала финансовой системой, является несогласованность программно-целевых документов по экономическому росту и развитию финансовых рынков, принимаемых на ведомственном уровне. Ключевые параметры развития финансового рынка определяются в разрабатываемой Минфином России Государственной программе Российской Федерации «Развитие финансовых и страховых рынков, создание международного финансового центра» (Государственная программа) и в ключевых показателях деятельности (так называемых КРІ), которые Банк России разрабатывает для своих подразделений и предлагает к принятию Московской биржей¹. Основные инструменты экономического роста определяются в «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.», разрабатываемом Министерством экономического развития России (Прогноз-2030). Проблема заключается в том, что в текущей версии Прогноза-2030, принятой в марте 2013 г., ни один из инструментов, предусмотренных в Государственной программе и обсуждаемых КРІ, не задействован в качестве драйвера экономического роста. Тем более отсутствуют какие-либо количественные оценки того, как фондовый рынок сейчас и в перспективе может повлиять на ускорение экономического роста.

Применительно к финансовой системе основными стимуляторами экономического роста в мартовском 2013 г. Прогнозе-2030 были предусмотрены сокращение разрыва между нормами сбережения и накопления и рост внутреннего потребления, поддерживаемый за счет форсированного кредитования населения. При этом переход к опережающему росту кредитного портфеля для населения по сравнению с его депозитами согласно прогнозу Минэкономразвития должен был привести к долговременному снижению нормы сбережения домашних хозяйств и соответственно спроса на инвестиционно-финансовые инструменты.

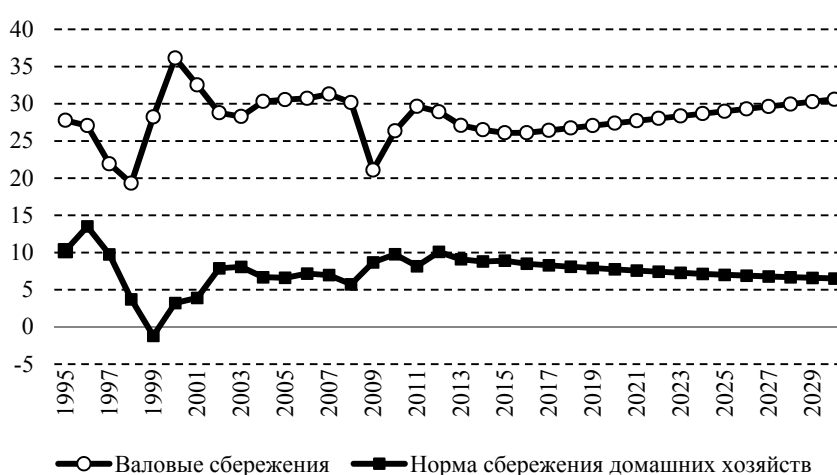
¹ Ориентиры политики в области регулирования финансового рынка при участии СФР были рассмотрены на заседании рабочей группы по созданию МФЦ 17 октября 2013 г. Подробнее см. <http://mfcmoscow.com/index.php?id=119>.

Для ускорения экономического роста согласно форсированному варианту развития в Прогнозе-2030 предполагалось повысить норму накопления с 26,0% в 2012 г. до рекордных для современной экономической истории России 33,0% в 2025 г. при ее небольшом последующем понижении до 31% в 2030 г. (рис. 37). За счет роста нормы накопления в 2015 г. она должна была превзойти норму сбережения. Это означает, что в долгосрочной перспективе Россия превратится из экономики, экспортирующей «переизбыток» сбережений на глобальных рынках капитала, в страну, где ввоз капитала из-за рубежа превышает объемы его вывоза. Иными словами, данный путь стимулирования роста означает направление неиспользуемых излишков золотовалютных резервов на цели внутренних инвестиций, поскольку нынешняя разница между внутренними сбережениями и накоплениями это и есть прирост централизованных фондов государства. Основными агентами по инвестированию данных ресурсов являются институты развития и крупнейшие государственные компании и банки.



Источник: расчеты автора по данным Росстата за период 1995–2012 гг. и по данным Прогноза-2030.

Рис. 37. Валовые сбережения и накопления в России

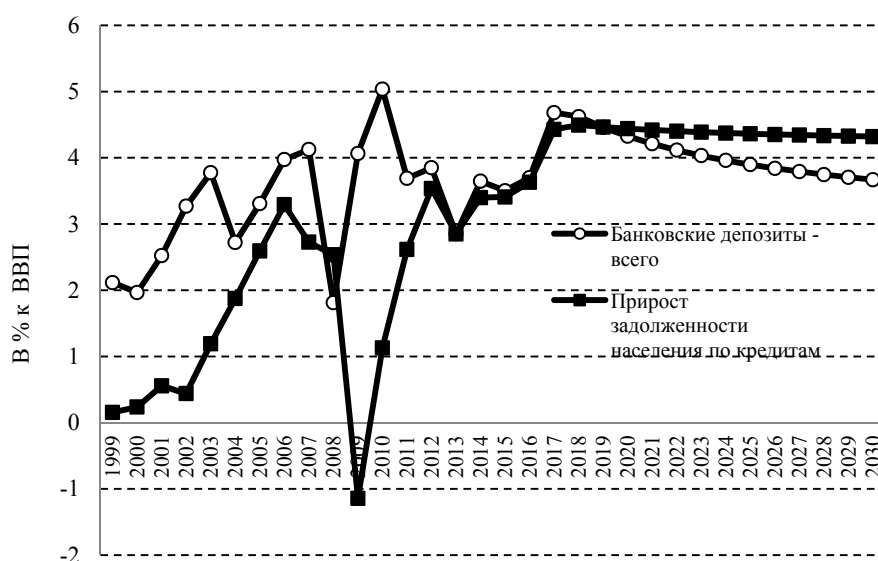


Источник: расчеты автора по данным Росстата за период 1995–2012 гг. и по данным Прогноза-2030.

Рис. 38. Валовая норма сбережения и норма сбережения домашних хозяйств в 1995–2030 гг.

Другим источником экономического роста согласно Прогнозу-2030 должен был стать опережающий рост потребления домашних хозяйств за счет заметного снижения нормы сбережения данного сектора экономики. Как показывают наши расчеты показателей указанных прогнозов, норма сбережения домашних хозяйств должна была снизиться с 10,3% ВВП в 2012 г. до 7,7% ВВП в 2020 г. и 6,5% в 2030 г. (рис. 38).

Рост кредитов населению должен был происходить за счет не только наращивания депозитной базы, но и рефинансирования банков со стороны государства. В результате уже к 2020 г. прирост стоимости кредитов, выдаваемых домашним хозяйствам, составил бы 4,4% ВВП, а суммарный прирост банковских депозитов – лишь 4,3% (рис. 39). К 2030 г. разрыв между ежегодным приростом кредитного портфеля и депозитами домашних хозяйств мог достичь 0,6% ВВП.



Источник: расчеты автора по данным Росстата за период 1995–2012 гг. и по данным Прогноза-2030.

Рис. 39. Прирост банковских депозитов и задолженности по кредитам у домохозяйств в России

Как показали итоги 2013 г., ориентация на приоритетное стимулирование потребительского спроса и рост портфеля кредитов населения в условиях замедления роста доходов домашних хозяйств привела к росту рисков нарушения стабильности финансовой системы. Агрессивная кредитная политика спровоцировала рост проблемной задолженности населения перед банками. По данным Банка России, в январе – октябре 2013 г. доля просроченных долгов по потребительским кредитам выросла с 5,9 до 7,7%, при этом, по прогнозу представителей банка, ухудшение качества кредитного портфеля продолжится до середины 2014 г.¹ По оценкам авторов доклада Bank of America Merrill Lynch «Необеспеченное розничное кредитование в России: новая эра», у 40% населения средний платеж только по кредитам на покупку товаров в торговых сетях к средней заработной плате составляет 20%, а для тех, у кого есть еще и карточный кредит, этот показатель возрастает до 50% зарплаты и более.² Формирование плохих долгов у до-

¹ Биянова Н. и др. «Ненормальные» кредиты // Ведомости. 1 ноября 2013 г.

² Цитируется по: Шестопал О. Занимательная бедность // Коммерсантъ. 18 октября 2013 г.

машинных хозяйств и ухудшение их финансового состояния, как правило, приводят к длительной стагнации их потребительского спроса.

По нашему мнению, действующие механизмы стимулирования экономического роста могли бы быть дополнены в виде стимулирования внутренних инвестиций за счет формирования длинных денег у институциональных инвесторов (подробнее см. раздел 3.6.1) и форсированного роста сбережений граждан (см. раздел 3.6.2)¹. В соответствии с «Принципами долгосрочных инвестиций, финансируемых институциональными инвесторами», разработанными OECD и G20 в сентябре 2013 г.², правительствам рекомендовано создавать благоприятные условия для финансирования долгосрочных инвестиций. По мнению разработчиков документа, долгосрочные инвестиции помогают достижению финансовой стабильности, долговой устойчивости, созданию новых рабочих мест, достижению экономического роста, более высоких стандартов жизненного уровня, конкурентоспособности, устойчивому экономическому развитию и развитию зеленой экономики. В решении данных проблем особую роль могут сыграть институциональные инвесторы, которые должны адекватным образом регулироваться и подлежать надзору с учетом их специфики и рисков, с которыми они сталкиваются.

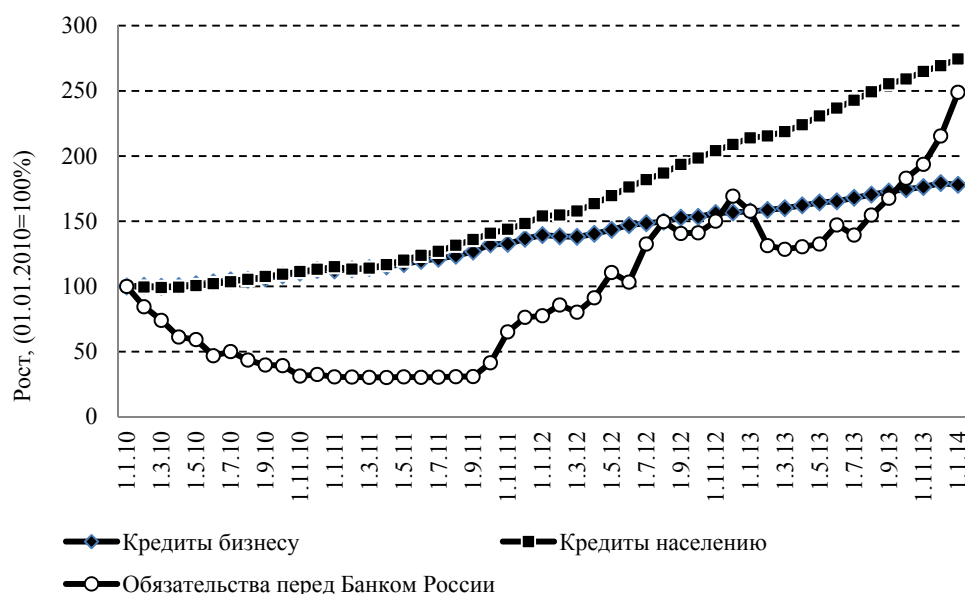
Дополнительные возможности стимулирования экономического роста может обеспечить сближение темпов роста кредитной задолженности банкам домашних хозяйств и нефинансовых организаций. На *рис. 40* показано, что произошедший со второй половины 2011 г. стремительный рост поддержки банковской системы со стороны Банка России за счет сделок прямого РЕПО вызвал прежде всего опережающий рост кредитов населению, а не компаниям реального сектора экономики. Выбор данного приоритета кредитной политики банков логически объясним: кредитование населения более маржинальная операция по сравнению с финансированием бизнеса. Кроме того, фондирование данных операций за счет краткосрочного финансирования от Банка России также располагает к выбору в пользу более краткосрочных по своей сущности кредитов физическим лицам.

Однако выбор в пользу кредитования населения не принес ускорения экономического роста за прошедшие два с половиной года. С конца 2013 г. Центральный банк стал принимать меры по удлинению сроков рефинансирования банков и расширению круга активов, под которые им могут выдаваться кредиты. С 2014 г. сроки кредитов по сделкам прямого РЕПО стали недельными, был введен новый механизм кредитования банков под залог нерыночных активов, которые прежде всего связаны с кредитованием бизнеса. В перспективе Банк России планирует отработать механизмы рефинансирования проектных облигаций, секьюритизированных активов, пулов кредитов для малого бизнеса³. По нашему мнению, данные меры необходимо продолжать с тем, чтобы все более серьезно переориентировать механизм рефинансирования банков на поддержку кредитов, выдаваемых компаниям реального сектора экономики.

¹ Данная мера также является одним из путей сокращения разрыва между нормами внутренних сбережений и накоплений за счет сокращения вывоза капитала домашними хозяйствами.

² G20/OECD High-Level Principles on Long-Term Investment Financing by Institutional Investors. OECD, September 2013.

³ Юдаева К. Перелом в экономике может произойти неожиданно // Ведомости. 24 февраля 2014 г.



Источник: расчеты автора по данным Банка России.

Рис. 40. Рост кредитных портфелей и поддержки банков со стороны Банка России с января 2010 г. по декабрь 2013 г.

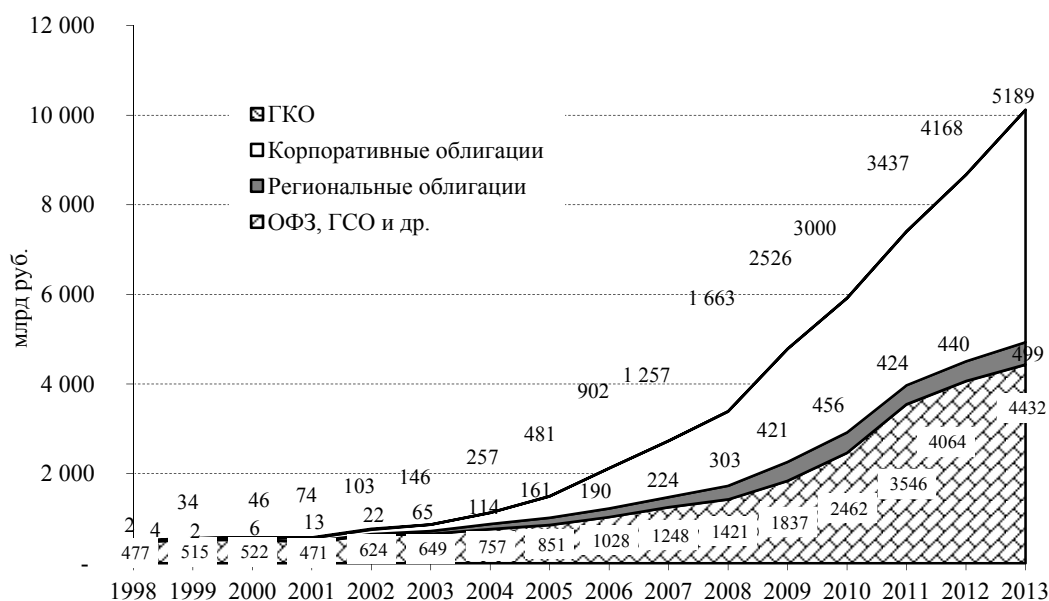
3.5.2. Корпоративные облигации и экономический рост

Одним из ключевых направлений мер по стимулированию экономического роста, применяемых Банком России, является поддержание вложений банков в корпоративные облигации с помощью сделок РЕПО. Суть данного механизма заключается в предоставлении Банком России под залог корпоративных облигаций банкам дешевых краткосрочных денежных ресурсов по базовой ставке, составлявшей в 2013 г. 5,5% годовых. Данный механизм позволял банкам получать ресурсы для приобретения корпоративных облигаций плюс дополнительную доходность от вложений в облигации за счет их перезакладывания в Банке России.

В период государственной экспансии механизм прямого РЕПО превратился из инструмента покрытия временных разрывов в ликвидности банков в способ их непрерывного покрытия. Благодаря этому поддерживался стабильный рост рынка корпоративных обязательств (рис. 41). Возможность использовать облигации для рефинансирования в Банке России способствует формированию дополнительного спроса на облигации и стимулирует эмиссионную активность на рынке ценных бумаг¹.

Капитализация рынка рублевых облигаций выросла с 0,6 трлн руб. в 2000 г. до 10,1 трлн руб. в 2013 г., или в 16,8 раза. Из всех рублевых облигаций наиболее быстро рос рынок корпоративных облигаций. Их совокупная капитализация выросла с 46 млрд руб. в 2000 г. до 5,2 трлн руб. в 2013 г., или в 113 раз.

¹ Центральный банк Российской Федерации. Обзор денежного рынка. IV квартал 2013 г. С. 19.



Источник: по данным Минфина России и Sbonds.ru.

Рис. 41. Объемы рублевых облигаций в обращении, млрд руб.

Однако факт позитивного влияния роста рынка корпоративных облигаций на экономический рост, а значит, механизма прямого РЕПО, является неочевидным. Об этом, в частности, свидетельствуют официальные данные Росстата о роли средств, привлекаемых компаниями с помощью эмиссий корпоративных облигаций, как источника инвестиций. В табл. 13 отражены параметры рынка рублевых корпоративных облигаций в 2000–2013 гг., пересчитанные в долларовом выражении. Несмотря на быстрый рост объемов эмиссии корпоративных облигаций с 1,1 млрд долл. в 2000 г. до 54 млрд долл. в 2012 г., объем данных средств, направляемых на прирост основного капитала, пока остается низким.

В 2012 г. из общего объема эмиссии корпоративных облигаций в размере 1214,2 млрд руб. на инвестиции в основной капитал, согласно официальным данным Росстата, было направлено всего 4,2 млрд руб., или 35% эмиссионной выручки компаний. В 2013 г. из общего объема эмиссии корпоративных облигаций за год в размере 1705,2 млрд руб. на инвестиции в основной капитал за 9 месяцев года поступило всего 5,0 млрд руб., или 0,29% эмиссионной выручки компаний за год. На основании данной статистики можно сделать вывод о том, что искусственно поддерживаемый Банком России с помощью сделок РЕПО рынок корпоративных облигаций не оказывает никакого позитивного влияния ни на инвестиции в основной капитал, ни на экономический рост. Видимо, поддерживаемые за счет фондирования с денежного рынка корпоративные облигации де-факто являются слишком краткосрочными источниками финансирования для компаний реального сектора, поэтому последние предпочитают использовать их для пополнения оборотных средств и на рефинансирование старых долгов. Все это ставит вопрос о поиске альтернативных форм рефинансирования банковской системы Банком России с таким расчетом, чтобы данный механизм реально заинтересовывал банки в финансировании долгосрочных проектов компаний реального сектора экономики, позитивно влияющих на экономический рост.

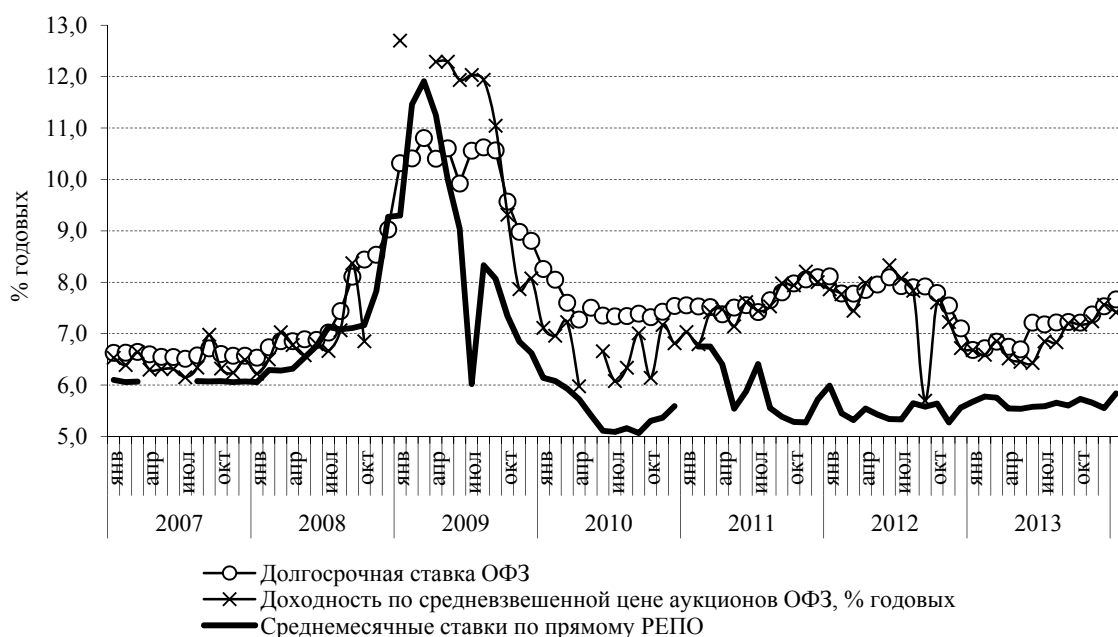
Таблица 13

Параметры рынка рублевых корпоративных облигаций млрд долл.

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

* За январь – сентябрь 2013 г.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, сBonds, Банка России и Росстата.



Источник: расчеты автора по данным Банка России.

Рис. 42. Среднемесячные ставки рынка ОФЗ и прямого РЕПО

Другой проблемой влияния финансового рынка на экономический рост является влияние процентной политики на заинтересованность банков в кредитовании компаний реального сектора экономики. Ускоренный рост объемов финансирования банков с помощью сделок прямого РЕПО в 2012–2013 гг. происходил на фоне превышения на 1–2 процентных пункта доходности вложений в государственные ценные бумаги (ОФЗ) над размерами ставок на рынке прямого РЕПО (рис. 42). То есть крупные государственные банки, являвшиеся основными бенефициарами рынка прямого РЕПО, вместо кредито-

вания организаций реального сектора экономики могли без существенных рисков получать прибыль просто от размещения средств, полученных от Банка России, в государственные ценные бумаги.

3.5.3. Влияние IPO акций на экономику

Более эффективным инструментом привлечения средств для финансирования основных фондов, чем выпуск корпоративных облигаций, являются размещения акций в форме IPO и SPO. Это обусловлено тем, что средства от проведения IPO являются более долгосрочными. В *табл. 14* приводятся параметры рынка акций российских компаний. Из них видно, что наиболее активно IPO акций проходили в 2006 и 2007 гг., когда компании привлекли соответственно 17,0 млрд и 33,0 млрд долл. Из суммы поступлений от IPO-SPO в 2006 г. 18,8% было направлено компаниями на приобретение основных фондов, в 2007 г. данный показатель снизился до 10,9%. В отдельные годы – например, в 2008 г. – на основные фонды направлялось 110,5%, а в 2009 г. – 117,6% объемов IPO. Это связано с тем, что часть инвестиций в основные средства компании получали путем проведения закрытой подписки акций, а не IPO-SPO.

В 2013 г. из общей стоимости публичных размещений в размере 9,0 млрд долл. в основной капитал за 9 месяцев года было направлено 1,6 млрд долл., или 17,8%. В 2012 г. из общей стоимости IPO в размере 9,5 млрд долл. в основной капитал было направлено 3,1 млрд долл., или 32,6% объема публичных размещений акций. Часть ресурсов, привлекаемых на фондовом рынке, направлялась на выкуп бизнеса у прежних собственников, на рефинансирование долгов и обслуживание сделок слияний-поглощений, включая приобретение крупных пакетов акций. Пока же сами объемы IPO и инвестиций в реальный капитал за счет выпусков акций существенно уступают сделкам слияний-поглощений. С 2000 по 2013 г. общий объем IPO-SPO российских компаний составил 100,5 млрд долл., в то время как объем сделок слияний-поглощений – 941,8 млрд долл., или в 9,4 раза больше.

Таблица 14

Параметры рынка акций российских компаний, млрд долл.

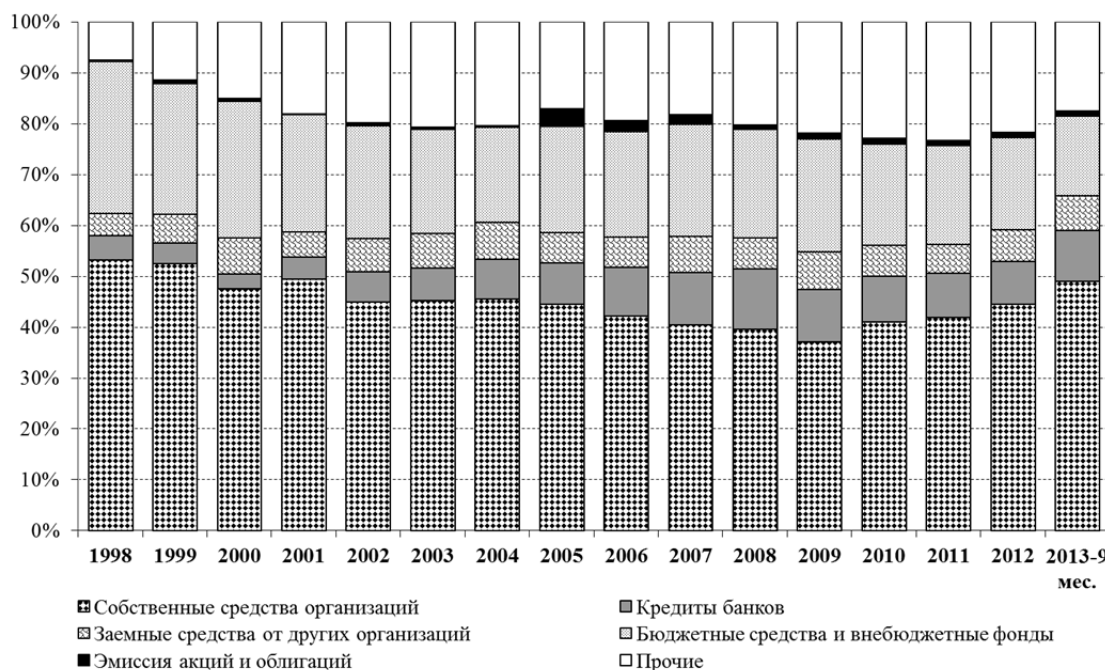
	Капитализация	Вторичный рынок, включая иностранные биржи	IPO акций	Поступления в основной капитал от IPO			Объем сделок слияний-поглощений
				млрд долл.	то же в % к капитализации	то же в % к объему IPO	
2000	41	47	0,5	0,2	0,5	40,0	5
2001	75	49	0,2	0,1	0,1	50,0	12
2002	106	87	1,3	0,2	0,2	15,4	18
2003	176	188	0,6	0,2	0,1	33,3	32
2004	230	541	3	0,1	0,0	3,3	27
2005	549	374	5,2	3,2	0,6	61,5	60
2006	1057	914	17	3,2	0,3	18,8	62
2007	1503	1687	33	3,6	0,2	10,9	126
2008	397	1983	1,9	2,1	0,5	110,5*	110
2009	861	1156	1,7	2,0	0,2	117,6*	56
2010	1379	1431	6,3	2,4	0,2	37,9	56
2011	1096	2222	11,3	2,6	0,2	23,1	79
2012	1079	2128	9,5	3,1	0,3	32,6	135
2013	1041	2095	9,0	1,6**	0,2	17,8	163

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

** За январь – сентябрь 2013 г.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, sBonds, Банка России и Росстата.

Объем средств, которые компании привлекают с помощью размещения акций и корпоративных облигаций и затем направляют на приобретение основных фондов, составляет небольшую часть в источниках финансирования основных средств. Об этом свидетельствуют данные *рис. 43* об источниках финансирования инвестиций в основные фонды.



Источник: расчеты по данным Росстата.

Рис. 43. Структура источников инвестиций в основные фонды

С 2000 по 2012 г. доля средств, привлекаемых с помощью эмиссии облигаций и акций, в источниках финансирования основного капитала колебалась в диапазоне от 0,1% в 2001 г. до 3,4% в 2005 г. В 2012 г. и за 9 месяцев 2013 г. данный показатель составлял 1,0%.

3.6. Инвесторы на российском фондовом рынке

3.6.1. Внутренние институциональные инвесторы

Для повышения нормы сбережений населения и привлечения долгосрочных ресурсов, как и в случае с резервами государства, нужны стабильно работающие институциональные инвесторы. Их низкий относительный уровень развития в России (табл. 15) является ключевой проблемой для отечественного финансового рынка. Первый этап пенсионной реформы привел к замедлению роста пенсионных накоплений за счет предоставления права выбора застрахованным лицам между нулевой ставкой и 6%-ми отчислениями в накопительную часть пенсии, а также временного отказа от формирования пенсионных накоплений в 2014 г. Однако в 2015 г. с введением системы гарантирования сохранности пенсионных накоплений и проведением массовой ревизии финансовой стабильности негосударственных пенсионных фондов рост пенсионных накоплений, вероятнее всего, возобновится.

На фоне других стран, включая крупные страны с развивающейся экономикой, все три типа институциональных инвесторов (пенсионные и взаимные фонды, страховые организации) в России находятся на низком уровне развития. Российская банковская система по стоимости активов коммерческих банков по отношению к ВВП занимает среднее место (табл. 15). Из стран, по которым ведется статистика активов взаимных фондов, Россия занимает 64-е место из 67 стран; по критерию размеров автономных пенсионных фондов – 53-е место из 67 стран; по активам страховщиков – 47-е место из 50 стран. В 2012 г. стоимость активов открытых и интервальных паевых инвестиционных фондов в России составляла 0,2% ВВП, пенсионных накоплений и резервов – 5,0%, активов страховых организаций – около 1,7%. При этом из 168 стран, по которым Всемирный банк раскрывает данные о доле активов коммерческих банков в ВВП, Россия занимает 100-е место.

Таблица 15

Институциональные инвесторы и банки в России (по средним показателям за 2001–2012 гг.)

	Число стран в выборках ICI ¹ , OECD и Всемирного банка	Место России в выборках	Доля в % к ВВП	
			Среднее за 2001–2011 гг.	2012 г.
Активы открытых инвестиционных фондов*	67	64	0,3	0,2
Накопления и резервы автономных пенсионных фондов**	67	53	2,1	5,0
Активы страховых организаций***	50	47	1,4	1,7****
Активы коммерческих банков*****	168	100	33,0	45,6****

* Россия – открытые и интервальные паевые инвестиционные фонды (ПИФы).;

** Россия – пенсионные накопления и резервы, всего (в НПФ и в управляющих компаниях).

*** Россия – страховые резервы.

**** 2011 г.

***** Без учета банков развития. По всем коммерческим банкам России среднее за 2001–2011 гг. равно 55,0%; показатель 2012 г. составил 76,9%.

Источник: расчеты автора по данным Investment Company Institute, ресурсов www.stat.org OECD, www.econ.worldbank.org Всемирного банка и IFS МВФ.

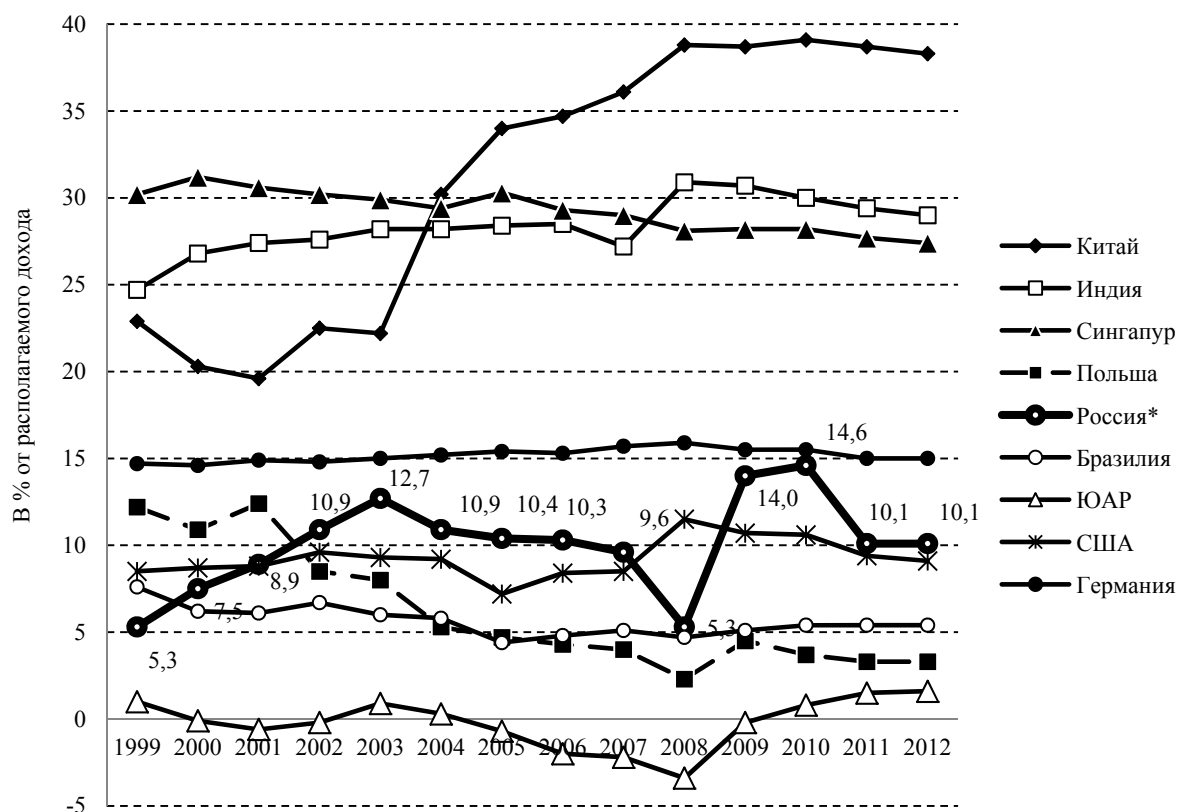
В целях поддержания инвестиционной активности России необходимо сокращать отставание в развитии институциональных инвесторов. Это означает, что основной акцент в банковской сфере заключается в поддержании надежности и укреплении банковской системы, а применительно к пенсионным фондам, страховым организациям, открытым и интервальным ПИФам более актуальной является реализация политики развития, направленной на формирование эффективных компаний, которым доверяет население. Для этого необходимы поддержание конкуренции на рынке финансовых услуг и обеспечение защиты прав инвесторов, т.е. то, что принято относить не к надзорной, а к регулирующей функции государства.

3.6.2. Индивидуальные внутренние инвесторы

Для поддержания темпов роста и модернизации экономики России необходимо поддерживать высокие нормы внутренних накоплений. Резервом роста накоплений является повышение нормы сбережений домашних хозяйств. По официальной статистике Росстата, российские домашние хозяйства сберегают около 10% своих доходов

¹ Investment Company Institute.

(рис. 44). В странах – лидерах по экономическому росту и модернизации (Китай, Индия, Сингапур, Гонконг) норма сбережений домашних хозяйств к располагаемому доходу значительно выше. Социальная и демографическая ситуация в данных странах, конечно, отличается от российской, но необходимо признать, что любая масштабная модернизация предполагает опору на внутренние финансы. К тому же высокая норма потребления в России в нынешних условиях фактически означает стимулирование за счет внутреннего спроса иностранных производителей.

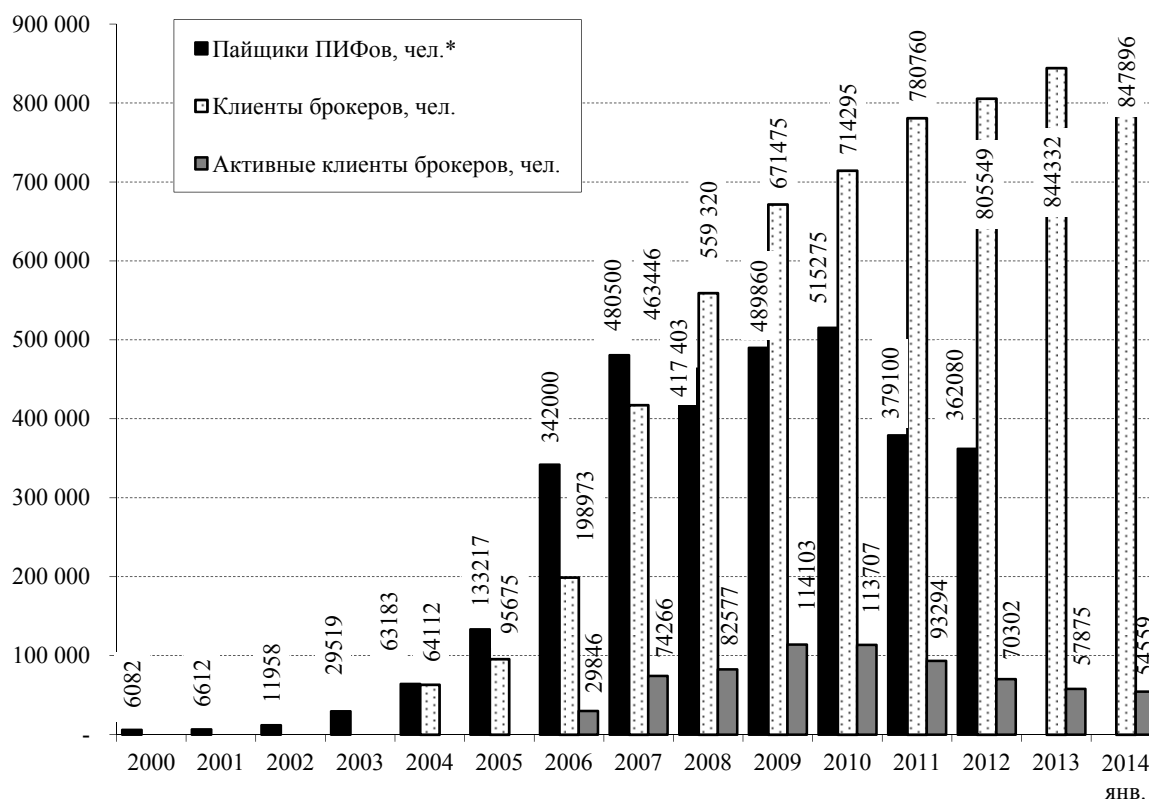


* Данные Росстата, не включающие сбережения в валютных депозитах и в иностранной валюте.
Источник: расчеты по данным Euromonitor International.

Рис. 44. Норма сбережений домашних хозяйств,
% к располагаемому доходу

На рис. 45 приводятся данные о количестве счетов индивидуальных инвесторов у брокеров и лицевых счетов в реестрах владельцев инвестиционных паев ПИФов. Особенностью 2010–2013 гг. является проявившийся тренд замедления роста числа клиентов брокеров, регистрируемых в торговой системе ММВБ. Если в 2009 г. прирост зарегистрированных клиентов за год составил 112,2 тыс. человек, то в 2010 г. – лишь 42,8 тыс., в 2011 г. – 66,5 тыс., в 2012 г. – 24,8 тыс., в 2013 г. – 38,8 тыс. человек. Число активных клиентов брокеров и вовсе сократилось со 114,1 тыс. в 2009 г. до 54,6 тыс. человек в январе 2014 г. Это может свидетельствовать о том, что действовавшая до сих пор модель привлечения клиентов на российский фондовый рынок начинает исчерпывать себя. Число людей, которых привлекают биржевые спекуляции, в любой стране ограничено. Новая модель роста требует вовлечения на рынок долгосрочных инвесто-

ров, что невозможно осуществить без создания эффективной системы пенсионных сбережений и перестройки модели оказания услуг финансовыми институтами.



* Данные «Эксперта РА» за 2013 г. пока не опубликованы.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, НЛУ и «Эксперта РА».

Рис. 45. Число рыночных розничных клиентов УК и брокеров

Самым примечательным событием в сфере частных сбережений в 2013 г. стало принятие революционных поправок в законодательство, предусматривающих введение с 1 января 2013 г. существенных льгот по НДФЛ при налогообложении доходов по ценным бумагам при сроке владения ими не менее трех лет, а также с 1 января 2015 г. льгот по взносам граждан на так называемые индивидуальные инвестиционные счета (ИИС)¹.

В соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в статью 27.5-3 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» и части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» доходы от инвестирования во вновь приобретаемые ценные бумаги будут освобождены от налогов, если физическое лицо владело ими три года и более. В настоящее время со всех доходов, полученных гражданами от инвестиций в ценные бумаги – через ПИФы, доверительное управление или прямое владение через брокерские счета, – взимается НДФЛ по ставке 13%. Предельный размер вычета из налоговой базы составляет 3 млн руб. за каждый год пребы-

¹ По своему статусу данные счета являются аналогом двух инвестиционных механизмов, популярных во многих странах: индивидуальных пенсионных счетов (IRAs), распространенных в США, Польше, Республике Корея, Канаде и в других странах, а также индивидуальных сберегательных счетов (ISAs), применяемых в Великобритании.

вания ценных бумаг (паев) в собственности. Льгота по НДСЛ не распространяется на доходы в виде дивидендов по акциям и купонных выплат по облигациям, за исключением случаев, когда лицо владеет данными ценными бумагами не напрямую, а через открытый паевой инвестиционный фонд. По этой причине наибольшую выгоду данная налоговая льгота будет приносить пайщикам открытых паевых фондов, инвестирующим на длительный срок.

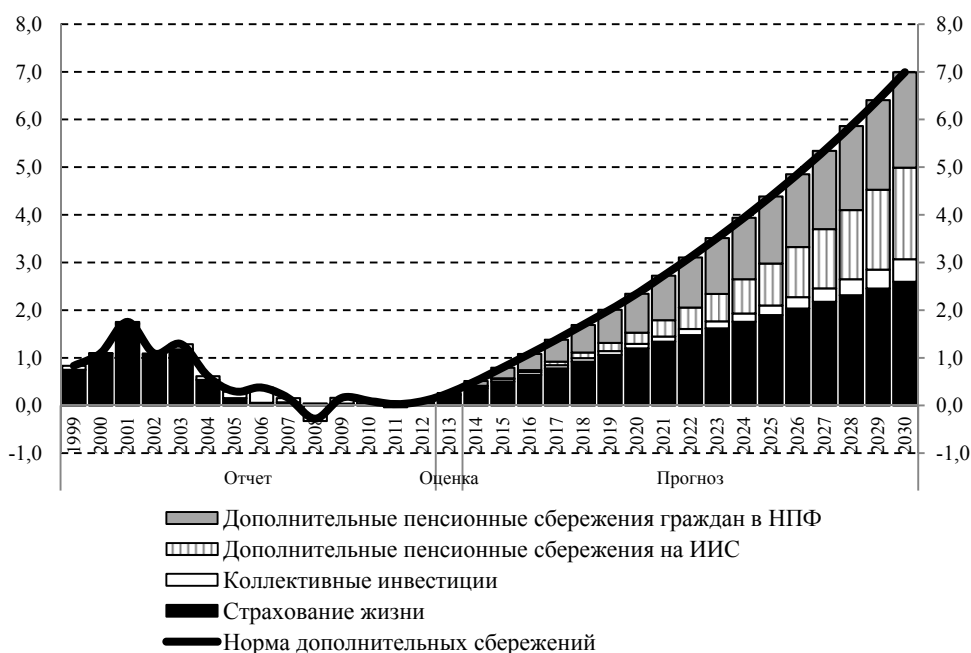
Кроме того, в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и в Налоговый кодекс РФ введено понятие индивидуальных инвестиционных счетов, которые частные инвесторы смогут открывать у брокеров и доверительных управляющих с 2015 г. Гражданин вправе иметь только один договор на ведение ИИС. Данный счет может пополняться на сумму до 400 тыс. руб. в год. По выбору владельца ИИС может применяться одна из двух форм инвестиционного вычета. Первый вариант предполагает, что при закрытии ИИС, если оно происходит не ранее чем через три года после открытия, инвестор получает право на налоговый вычет в размере 13% от суммы всех взносов. Второй вариант не предусматривает получения налогового вычета на взносы, однако вся сумма, выплачиваемая владельцу ИИС при его погашении, не облагается НДСЛ.

По нашему мнению, обе льготы создают серьезные стимулы для частных инвесторов, вкладывающих сбережения в ценные бумаги на срок не менее трех лет. Мы попытались оценить влияние мер по стимулированию сбережений домашних хозяйств за счет роста дополнительных пенсионных отчислений граждан в НПФ и на ИИС, увеличения вложений населения в полисы страхования жизни и в паи открытых и интервальных ПИФов. При этом ориентиры роста страхования жизни, коллективных инвестиций и НПФ были рассчитаны исходя из предложений представителей соответствующих отраслей, высказанных в ходе стратегической сессии «Ориентиры политики в области регулирования финансового рынка» в рамках проекта по созданию Московского финансового центра с участием руководителя СФР Банка России¹. Данные о росте активов на ИИС были рассчитаны отдельно исходя из понимания потенциала данного рынка, предположения, что уровень проникновения данного продукта среди среднего класса составит около 40% к 2030 г., средняя норма сбережений на ИИС у их пользователей постепенно достигнет 10% от дохода, а средняя номинальная доходность инвестиций в 2014–2030 гг. будет составлять 8% годовых.

Основные результаты расчетов приводятся на *рис. 46*. При базовом прогнозе совокупная норма дополнительных сбережений может составить 0,5% ВВП в 2014 г., 2,3% в 2020 г. и около 7,0% в 2030 г. Основной рост придется на продукты по страхованию жизни, добровольные взносы в НПФ и на индивидуальные инвестиционные счета.

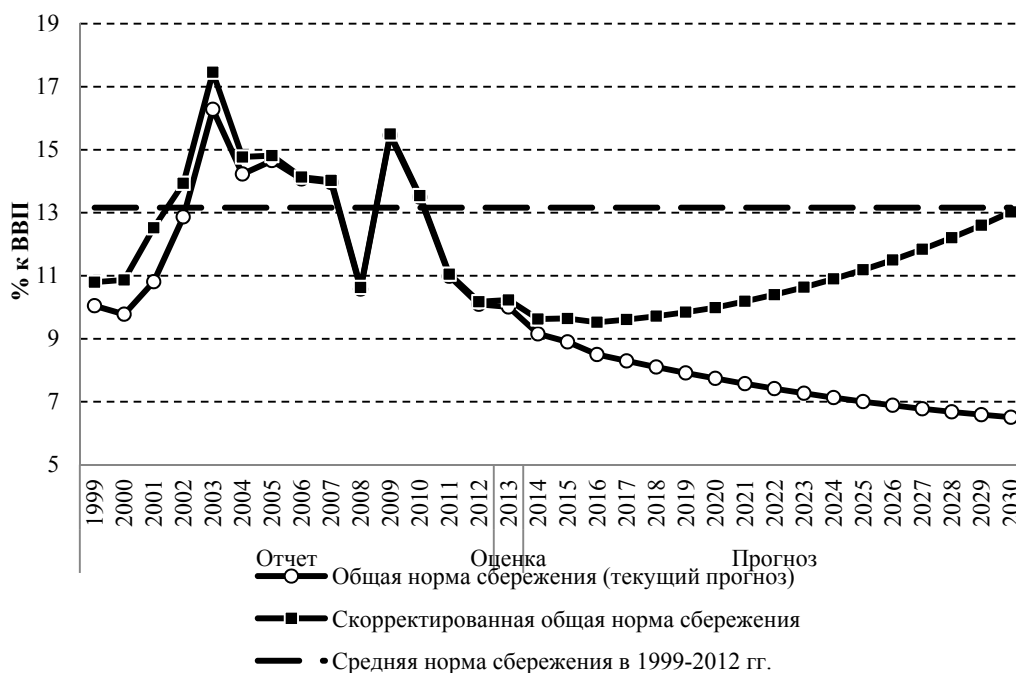
В качестве естественного ограничителя роста нормы сбережений в нашем прогнозе была использована средняя норма сбережений домашних хозяйств за период 1999–2012 гг. (*рис. 47*). При этом в случае реализации базового сценария по развитию дополнительных долгосрочных сбережений домашних хозяйств скорректированная норма сбережений (в % к ВВП) в 2030 г. как раз вернется к своему естественному среднему уровню.

¹ Подробнее см. <http://mfc-moscow.com/index.php?id=119>.



Источник: расчеты автора.

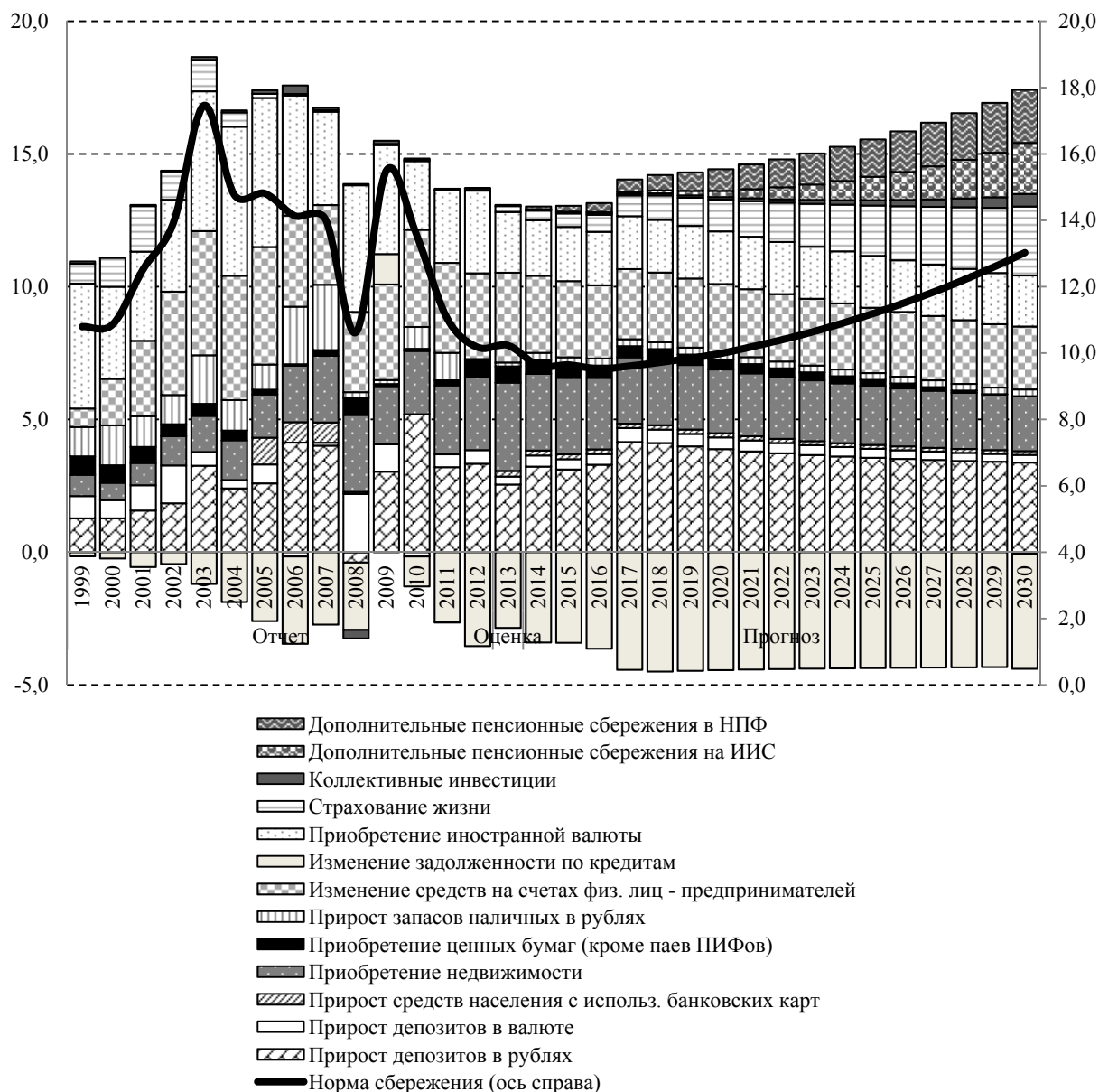
Рис. 46. Структура дополнительных сбережений, % ВВП



Источник: расчеты авторов исследования.

Рис. 47. Действующая и скорректированная нормы сбережения домашних хозяйств, % ВВП

На рис. 48 показана примерная структура сбережений домашних хозяйств в случае реализации базового прогноза по росту добровольных сбережений у институциональных инвесторов.



Источник: расчеты авторов исследования.

Рис. 48. Структура сбережений домашних хозяйств с учетом дополнительных форм сбережений (доля – % в ВВП)

По нашим оценкам, при сохранении преобладания таких традиционных форм сбережений, как банковские депозиты, денежные запасы индивидуальных предпринимателей, покупка иностранной валюты и недвижимость, новые типы сбережений через институциональных инвесторов будут играть все более заметную роль и существенно превысят сбережения в прямых инвестициях в ценные бумаги. В 2020 г. сбережения

домашних хозяйств через институциональных инвесторов достигнут 3 трлн руб., а к 2030 г. – около 17 трлн руб.

3.6.3. Иностранные консервативные инвесторы

Отношение к российскому фондовому рынку со стороны крупных институциональных инвесторов за рубежом пока остается консервативным. Об этом свидетельствуют данные о вложениях в акции российских АО крупнейшего государственного пенсионного фонда в США – California Public Employeers' Retirement System (Calpers), стоимость активов которого в 2013 г. составила 258 млрд долл. (табл. 16).

Таблица 16

Инвестиции Calpers в депозитарные расписки и акции (долевые ценные бумаги) российских компаний, млн долл.

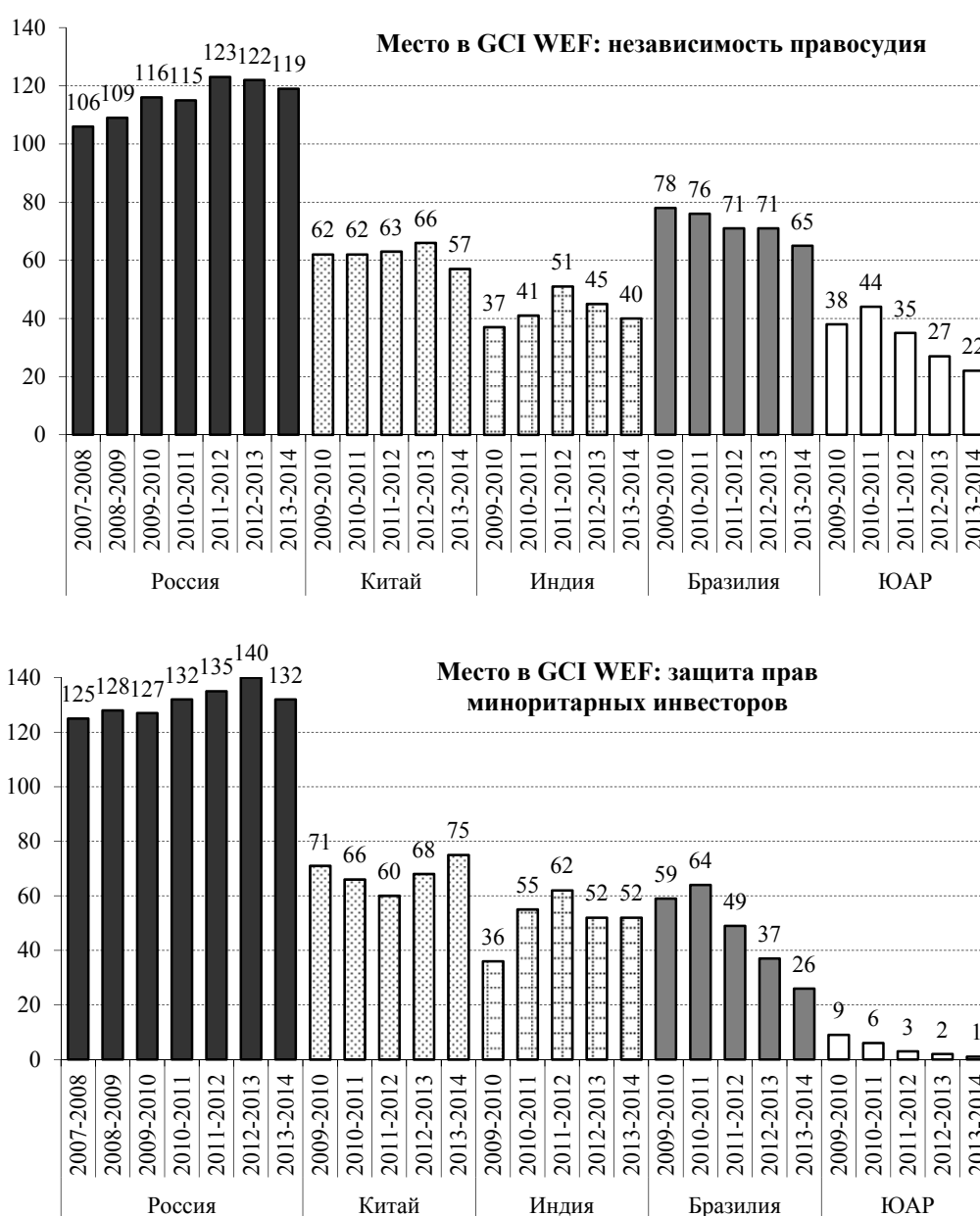
	2008*	2009*	2010*	2011*	2012*
«Газпром»	144,7	46	55,1	154,4	56,4
«ЛУКОЙЛ»	189,1	93,5	80,6	78,7	68,2
«Мечел»	9,1	1	1,8	9,8	0,6
ГМК «Норильский никель»	4,6	1,4	14,3	12,1	0,0
«НОВАТЭК»		20,6	10,4	45,4	36,2
Новороссийский торговый порт	10,3	8,4	7,7	6,3	4,4
«Роснефть»	11,4	31,4	15,7	59,7	26,4
«Полюс Золото»		5,5	2,3	5,8	0,0
Ростелеком		3,4	1	16,4	14,0
Сбербанк России	5,5	30,8	9,3	53,7	114,3
«Северсталь»	7	4,7	7	9,4	6,5
АФК Система	9,7	3,8	62	71,9	50,3
«Сургутнефтегаз»	4,5	20,5	18,9	23,5	21,7
«Вимм-Билль-Данн»		20,2	2,2	0	0,0
«Магнит»		7,3	15,5	37,5	38,7
ММК		6,1	2	2,8	1,8
ВТБ	31,6	6,9	14,3	22,8	12,5
ЛСР		2,9	4,4	4,5	4,1
Иные ОАО			12,9	60,1	72,0
Расписки и акции российских компаний – всего	427,4	314,4	337,4	674,8	528,0
Долевые ценные бумаги, приобретенные на внутреннем и внешнем рынках – всего	122281,2	80728,6	91776,3	117640,8	112299,4
Доля расписок и акций российских компаний в портфеле Calpers	0,35	0,39	0,37	0,57	0,47
Доля акций российских компаний в мировой капитализации	1,23	1,80	2,51	2,31	1,97

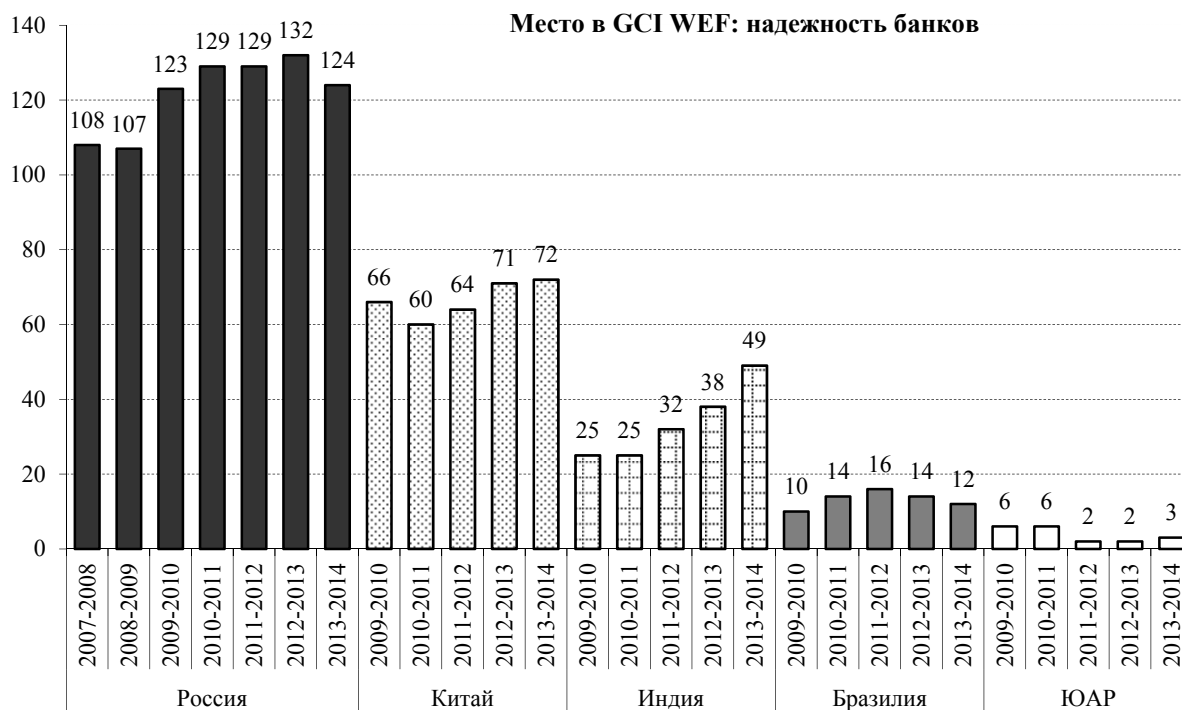
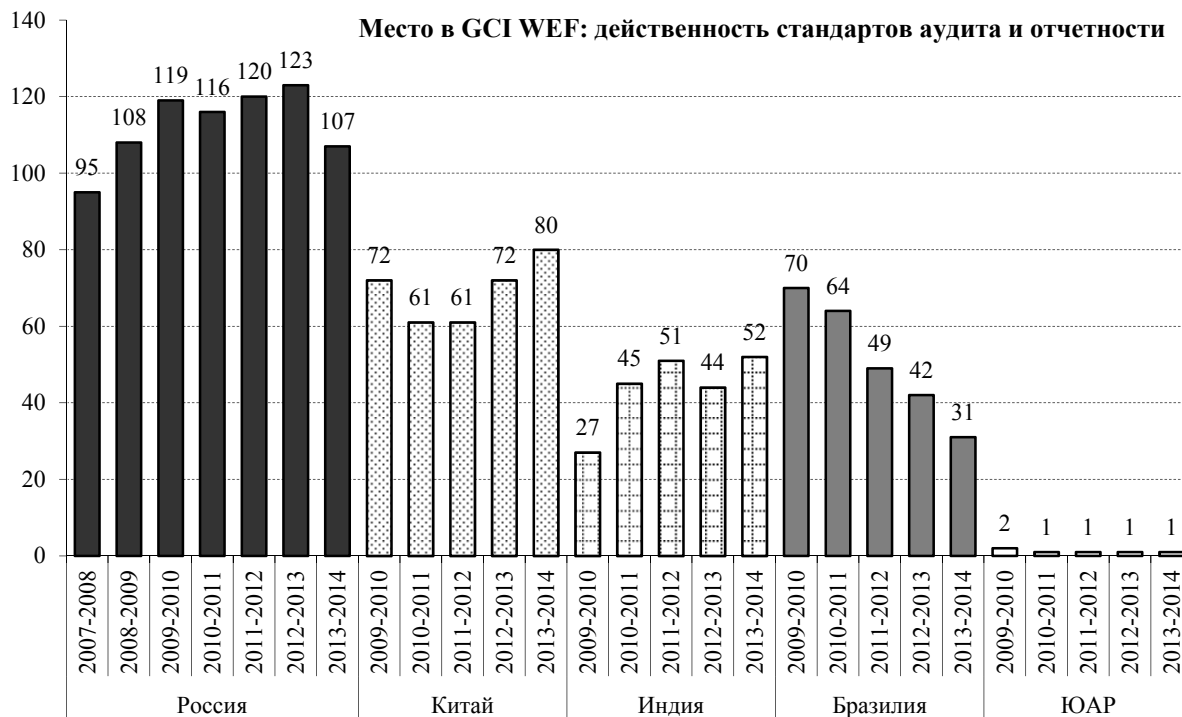
* Финансовый год, заканчивающийся в июне. Подробные данные о составе и структуре портфеля Calpers на его сайте в Интернете публикуются примерно с годовым опозданием, видимо, для того, чтобы ограничить стратегии следования портфелю данного пенсионного фонда.

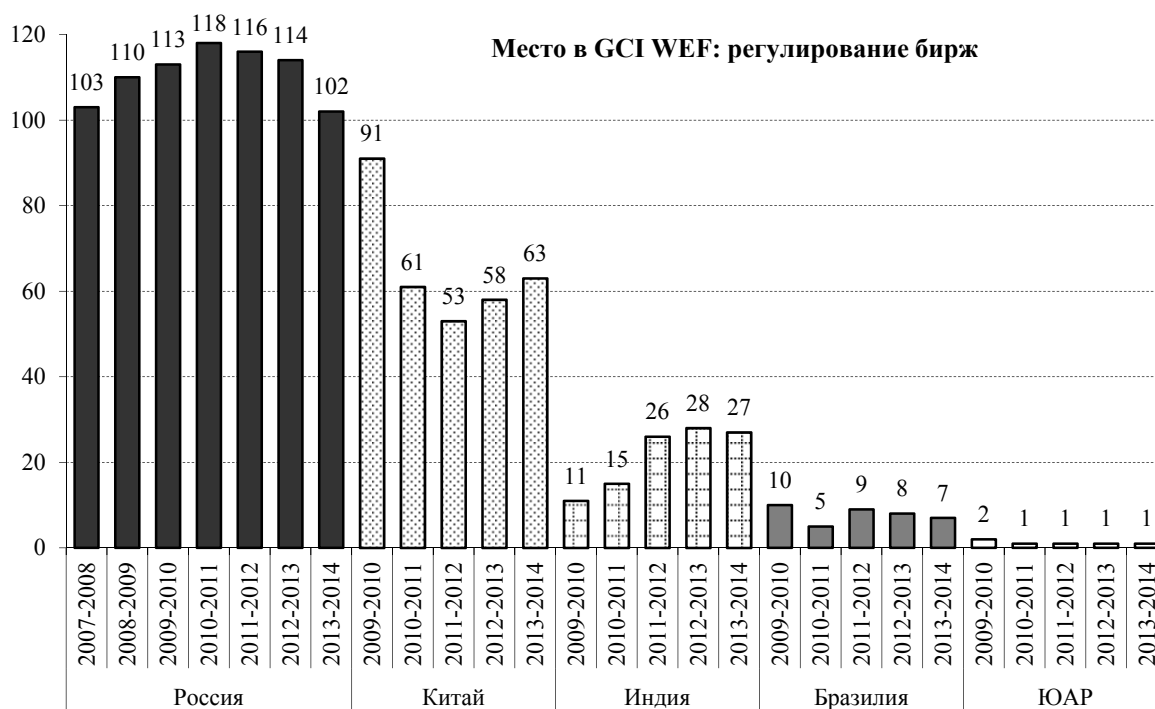
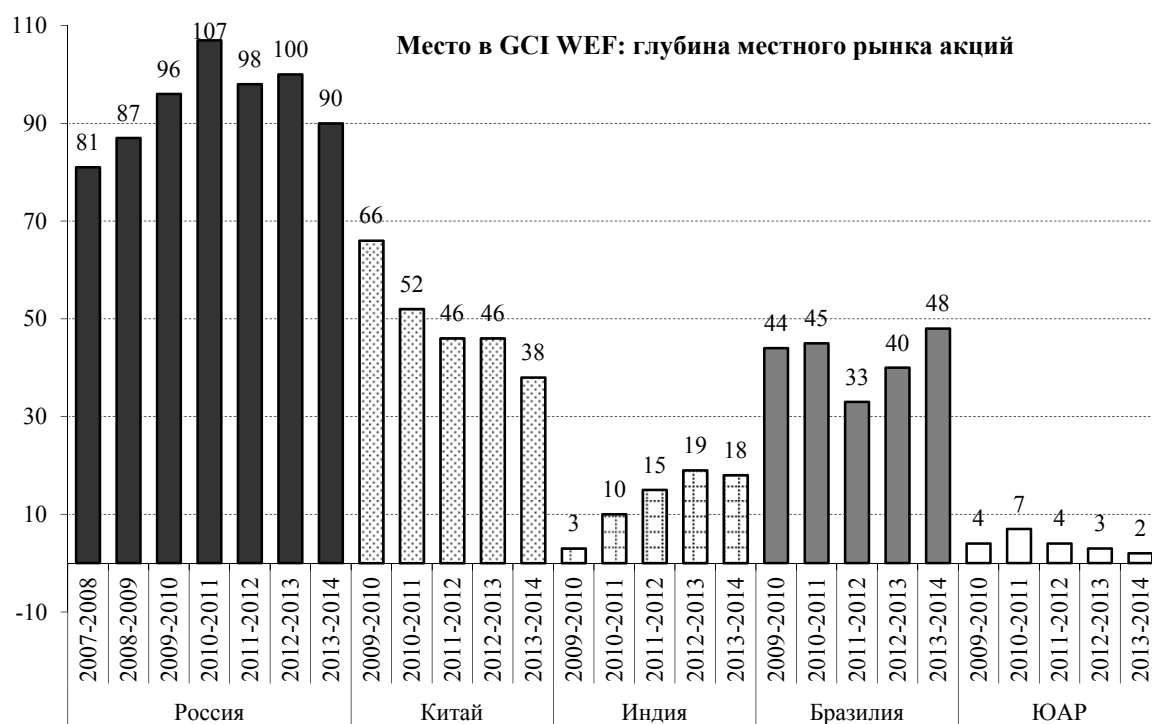
Источник: по данным отчета об инвестициях Calpers за ряд лет.

Стоимость вложений в акции российских компаний Calpers ограничена. Они выросли с 427 млн долл., или 0,35% стоимости портфеля акций пенсионного фонда в 2008 г., до 528 млн долл., или 0,47% стоимости портфеля фонда в 2013 г. Для сравнения: доля акций российских компаний в мировой капитализации составляла в 2008 г. 1,23% и в 2013 г. 1,97%. Вес портфеля российских долевых ценных бумаг в портфеле Calpers является заниженным, что показывает опасение фонда по поводу рисков инвестирования в них.

В депозитарные расписки на акции российских АО Calpers начал инвестировать только с 2008 г. До этого в течение многих лет Calpers использовал методику составления рейтинга развивающихся рынков с точки зрения возможности инвестирования в них активов данного фонда, в которой Россия долгое время относилась к развивающимся рынкам, куда не разрешалось инвестировать активы калифорнийского пенсионного фонда. В 2007 г. отказались от обязательного следования данной методике, позволив портфельным управляющим на развивающихся рынках самостоятельно принимать решения об инвестировании в акции тех или иных эмитентов. Однако анализ прежней методики позволил нам выделить ключевые факторы, которые многие годы удерживали Calpers от инвестиций в России. Данные факторы и их оценка по методике рейтинга глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума показаны на рис. 49.







Источник: Рейтинг глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за ряд лет.

Рис. 49. Положение стран БРИКС в Рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума по ряду критериев, существенных для принятия решений консервативными портфельными инвесторами

По наиболее проблемным вопросам – независимость правосудия, уровень защиты прав миноритарных инвесторов, действенность стандартов аудита и отчетности, глубина рынка акций, эффективность регулирования бирж и надежность банков – Россия существенно отстает от рынков других стран БРИКС. При этом в 2012 г. по четырем из шести рассматриваемых показателей оценки России ухудшились. В 2013 г. по всем шести рассматриваемым показателям положение России в рейтинге немного улучшилось, однако отрыв от показателей других стран БРИКС остался.

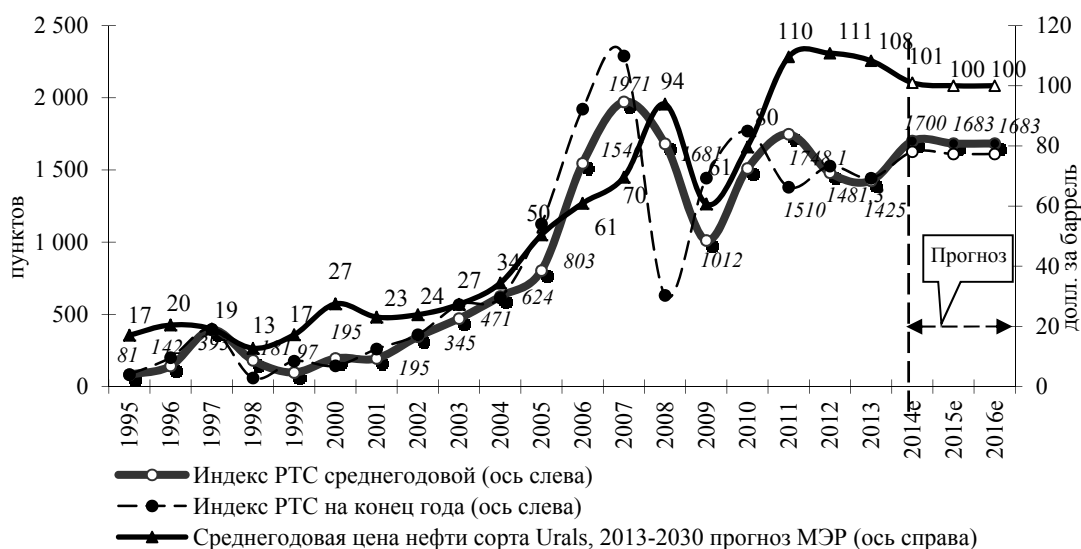
3.7. Риски на финансовом рынке

Основные риски финансового рынка связаны со следующими факторами: стагнация рынка акций из-за остановки роста цен на энергоносители; риски оттока иностранного капитала; риск девальвации рубля; опережающий рост внешних заимствований банков и нефинансового сектора; возобновление СТ; рост объемов торгов на срочном рынке при недостаточном уровне обеспеченности сделок.

3.7.1. Цены акций и динамика цен на нефть

Как было показано в разделе 3.3.1, российский фондовый рынок зависим от цен на нефть. Данная цена является индикатором состояния глобальной экономики, стабильности финансовой системы и уровня денежной ликвидности в ней. Текущие прогнозы Минэкономразвития и международных финансовых организаций схожи в том, что в среднесрочной перспективе нефтяные цены повышаться не будут из-за развития новых технологий добычи нефти и газа, позволяющих многим странам постепенно перейти на самообеспечение нефтью и газом.

Если применить уравнение зависимости между ценой на нефть и индексом, указанным на *рис. 12*, к среднесрочному прогнозу нефтяных цен МЭР на период 2014–2016 гг., получается, что среднегодовой индекс РТС будет расти, но медленными темпами. В 2014 г. он может повыситься до 1700 пунктов при значении в 2013 г., равном 1425 пунктов, т.е. среднегодовой индекс вырастет на 19,3% (*рис. 50*).



Источник: расчета автора по данным МЭР и Московской биржи.

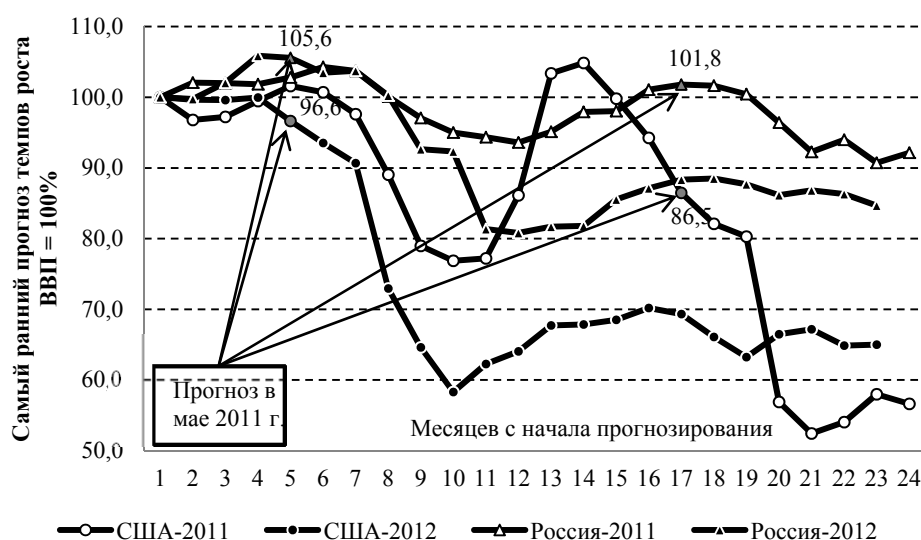
Рис. 50. Прогноз индекса РТС до 2016 г. исходя из прогноза цен нефти МЭР

Приведенный метод прогнозирования роста среднегодового значения фондового индекса не является идеальным, впрочем, как и иные методы прогнозирования индикаторов фондового рынка. Причина неточности прогноза, основанного на историческом соотношении цен на нефть и значений индекса РТС, состоит в том, что в настоящее время более сильное, чем в среднем за историю существования индекса РТС, понижающее воздействие оказывает на него отток иностранных инвестиций из России.

3.7.2. Отток иностранного капитала

В разделе 3.3.2 анализировалась зависимость российского рынка акций от движения средств иностранных инвестиционных фондов, инвестирующих в Россию. Как было показано со ссылкой на исследование МВФ, инвестиционные решения портфельных инвесторов опираются на динамику и волатильность прогнозов темпов роста ВВП, оценку волатильности валютных курсов, индексы предполагаемой волатильности развитых и развивающихся рынков.

В 2013 г. продолжала действовать начавшаяся в мае 2011 г. тенденция оттока средств из иностранных фондов, специализирующихся на инвестициях в Россию. Как показано на *рис. 51*, начало оттока средств из фондов в мае 2011 г. совпало с моментом резкого ухудшения прогнозов роста американской экономики на 2012 г., что подтверждает нашу гипотезу о том, что наиболее сильное воздействие на поведение иностранных портфельных инвесторов, инвестирующих в фонды, ориентированные на Россию, оказывают изменения прогнозов роста глобальной экономики, фиксируемые в базе Consensus Economics. В январских 2013 г. прогнозах МВФ на 2013 г. вновь было зафиксировано небольшое снижение прогнозов роста глобальной экономики. По России и США прогноз роста ВВП на 2013 г. был снижен на 0,1 п.п. Это свидетельствует в пользу того, что в первой половине 2013 г. на российском рынке будет наблюдаться небольшой отток средств портфельных инвесторов, который может прекратиться, как только прогнозы экономического роста на 2013–2014 гг. станут повышаться.

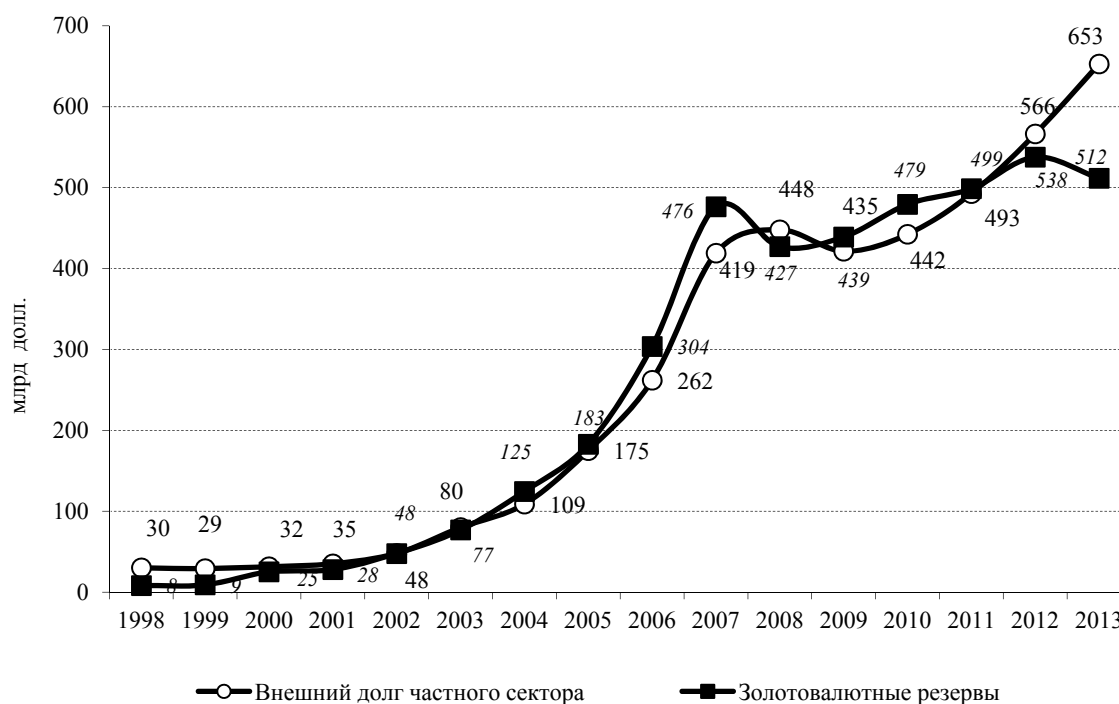


Источник: расчеты автора по данным Consensus Economics.

Рис. 51. Изменение значения консенсус-прогнозов аналитиков по росту ВВП на 2011 и 2012 гг.

3.7.3. Риски внешнего долга банков и нефинансового бизнеса

Внешний долг российских банков и нефинансовых компаний в 2013 г. вырос на 87 млрд долл., или на 15,4%, все сильнее превышая стоимость золотовалютного резерва Российской Федерации (рис. 52). Его объем составил 653 млрд долл. по сравнению с 512 млрд долл. ЗВР. С одной стороны, опережающий рост внешних заимствований бизнеса может рассматриваться как позитивная тенденция активного привлечения им средств, необходимых для экономического роста и развития. С другой стороны, накопление внешней задолженности бизнеса в размерах, существенно превышающих ЗВР, снижает возможности государства по поддержке бизнеса в случае кризиса и падения стоимости активов. Кроме того, более дешевые заимствования на зарубежных рынках по сравнению с внутренним рынком возрождают СТ, что в итоге при повышенном уровне инфляции ограничивает возможности развития внутренних институциональных инвесторов и возможности инвестирования ими активов под реальную ставку процента.

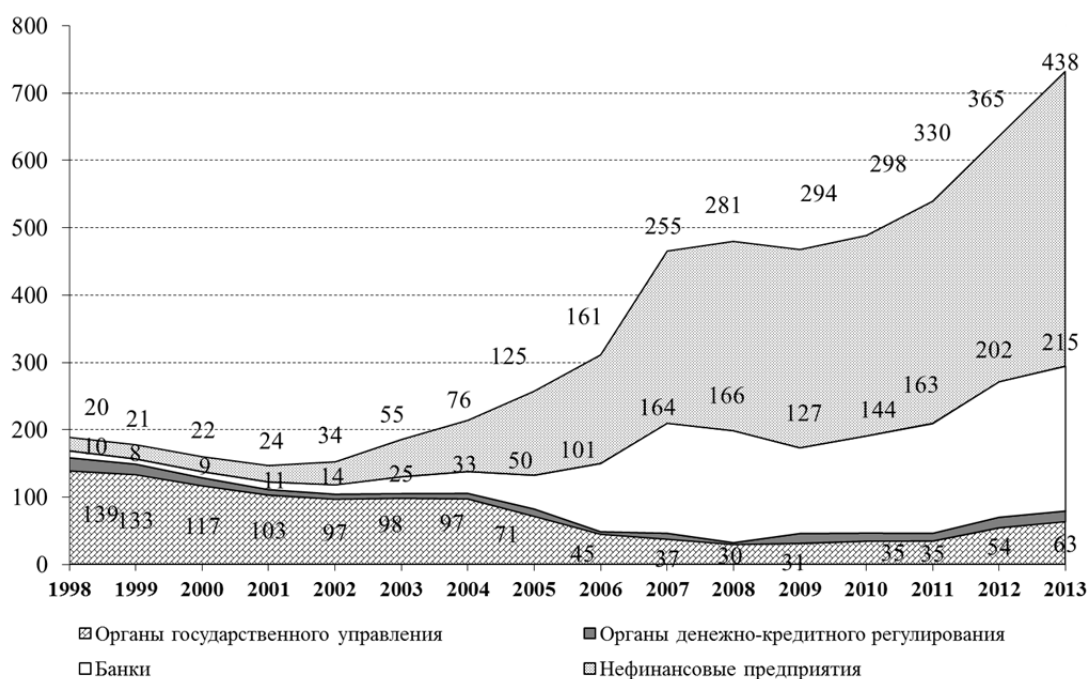


Источник: расчеты автора по данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 52. Рост долгов частного сектора и финансового излишка государства

На рис. 53 данные о внешней задолженности приводятся отдельно по банкам и небанковским компаниям. Внешний долг банков увеличился с 202 млрд долл. в 2012 г. до 215 млрд долл. в 2013 г., или на 6,4%.

Долг небанковских компаний вырос с 365 млрд долл. в 2012 г. до 438 млрд долл. в 2013 г., или на 20,0%. Как и в предшествующем году, в 2013 г. внешний долг частного сектора вырос вопреки значительному чистому оттоку капитала из России. Отток капитала из России связан с комплексом факторов, включая слабость институциональной среды, замедление роста и ожидания девальвации рубля.



Источник: по данным платежного баланса за ряд лет.

Рис. 53. Внешний долг Российской Федерации в 1998–2012 гг., млрд долл.

3.7.4. Риски спекулятивной стратегии carry trading

В 2012 г. и в начале 2013 г. на финансовом рынке появилась масса проявлений возрождения стратегии СТ, которые уже приводили Россию к банковским кризисам 1998 и 2008 гг. Через счета международных расчетно-клиринговых систем созданы технологические возможности для притока спекулятивного иностранного капитала, снижены НОР, ограничивавшие заимствования банками средств у нерезидентов. Опережающими темпами растет внешний долг банковского сектора, банковский сектор все более активно прибегает к использованию финансового рычага (левереджа) для наращивания кредитного портфеля.

Чем опасны стратегия carry trading и ее последствия? Выделим три момента: рост рисков кризиса ликвидности в банковской системе; угроза «проедания» золотовалютных резервов государства на поддержку неэффективного бизнеса; подавление внутренних стимулов населения к долгосрочным сбережениям с использованием рублевых облигаций.

В банковской системе она ведет к накоплению дисбаланса между валютными активами и обязательствами банков в виде существенного превышения стоимости валютных обязательств над валютными активами. Это является основным фактором риска кризиса ликвидности банковской системы. Вовлеченность банков из развивающихся стран в carry trading в целях фондирования роста кредитования населения, по мнению экспертов МВФ, является одним из основных рисков финансовых рынков в этих странах¹.

¹ IMF. Global Financial Stability Report. Financial Market Turbulence: Causes, Consequences, and Policies. September 2007. P. 22–25.

3.7.5. Операционные риски фондового и срочного рынков

Характерной чертой фондового рынка акций последних лет является опережающий рост объемов торгов по сравнению с активами участников рынка и их клиентов. Растет популярность высокочастотной торговли. Ежегодные конкурсы бирж за звание лучшего частного инвестора, по существу, превратились в скрытую рекламу высокочастотной торговли. Эпизодически публикуемые в СМИ данные о клиентских операциях позволяют предполагать, что у крупных брокерских компаний частный клиент в среднем в два-три дня полностью обновляет свой портфель¹.

Повышенная торговая активность часто не только вредит инвестиционным результатам основной массы частных инвесторов, но и создает повышенные операционные риски для торговых систем. Каждый год биржа все активнее вовлекается в борьбу за возможность обработки все более растущего потока заявок, где ей противостоят около 700 участников, обладающих всеми необходимыми ресурсами для роста операционной активности. При этом влияние данной конкуренции на рост капитализации эмитентов, привлечение новых денег, улучшение результативности инвестирования вовсе не очевидны. Поэтому в предстоящие годы следует ожидать продолжения операционных проблем в инфраструктурных организациях, которые, возможно, поставят вопрос о необходимости разработки дальнейших мер, регулирующих высокочастотную торговлю.

Срочный рынок Forth вызывает опасения аналогичного порядка. Количество сделок и объемы торгов на нем растут быстрыми темпами (рис. 54), активы клиентов увеличиваются медленнее, информация о количестве участников данного рынка и об их операционной активности является непрозрачной.



Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Рис. 54. Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке Московской биржи с 1.09.2001 г. по 31.01.2014 г.

¹ БКС строит планы // Ведомости. 22 июня 2010 г.

3.8. Проблемы регулирования и надзора в сфере финансовых рынков

Позитивным событием 2012 г. и начала 2013 г. стала разработка Минфином России в рамках программно-целевого принципа построения бюджета «Программы по развитию финансовых и страховых рынков, созданию международного финансового центра». Однако пока рано говорить об эффективности этих мер. Данная программа носит фрагментарный характер, из нее выпали такие секторы рынка, как пенсионные резервы и накопления, коллективные инвестиции, инвестиционные компании, налоговые меры стимулирования внутренних инвесторов, экспансия российского финансового бизнеса за рубеж. Из программы не ясна роль саморегулируемых организаций в развитии рынка, в числе ее исполнителей поименованы только ведомства. Не вполне понятно, кто будет реализовывать данную программу, написанную одним госорганом (Минфином) для другого (мегарегулятор). Не является полным и оптимальным набор количественных показателей программы, порядок их расчета. Например, включают ли показатели по объему биржевых торгов акциями только рыночные сделки или они рассчитываются и с учетом иных, нерыночных сделок (РЕПО, переговорные сделки и т.п.)? По итогам 2013 г. большинство ориентиров Государственной программы оказались невыполненными, что ставит вопрос о ее корректировке.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25.07.2013 г. № 645 с 1 сентября 2013 г. ФСФР России была упразднена, ее полномочия по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков переданы Банку России. Соответствующие изменения были закреплены Федеральным законом от 23.07.2013 г. № 251-ФЗ. Для обеспечения исполнения Банком России функций по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков была образована Служба Банка России по финансовым рынкам (СФР).

Создание мегарегулятора в России лежит в русле глобальных изменений на мировых финансовых рынках. Данная мера может способствовать решению ключевых проблем развития внутреннего финансового рынка и формирования доверия к нему со стороны инвесторов; повышению квалификации персонала, ответственного за регулирование, надзор и развитие финансовых рынков. Повысится эффективность надзора за небанковскими финансовыми организациями по использованию опыта пруденциального надзора за банками. Создание мегарегулятора позволяет устранить дублирование одних и тех же функций у государственных органов исполнительной власти. Например, согласно новому распределению обязанностей положен конец ситуации распыления ответственности в сфере регулирования и надзора над негосударственными пенсионными фондами.

Финансовое регулирование включает пруденциальный надзор (prudential supervision) и надзор за предпринимательской деятельностью (business conduct supervision). Пруденциальный надзор призван обеспечить надежность и устойчивость финансовых институтов, уменьшить системные риски. Надзор за предпринимательской активностью, или регулирование, поддерживает функционирование конкурентных рынков и защищает права потребителей финансовых услуг.

Финансовое регулирование должно устанавливать баланс между разными задачами, которые решают пруденциальный надзор и регулирование. Чрезмерное усиление пруденциального надзора может подорвать конкуренцию; наоборот, дерегулирование нередко ослабляет устойчивость финансовых организаций. По оценкам ряда авторов, из-за чрезмерного повышения пруденциальных требований к институциональным инве-

сторам они начинают все больше ориентироваться на краткосрочные (short-termist) интересы¹. Это проявляется в сокращении сроков владения финансовыми активами и в повышении оборачиваемости инвестиционных портфелей, в уменьшении вложений в менее ликвидные и более рискованные активы, например, в инфраструктуру и венчурные проекты, в склонности портфельных управляющих к «стадному поведению». В подготовленной экспертами ЕС в рамках реализации «Стратегии развития Европы до 2020 г.» «Зеленой книге о долгосрочных источниках финансирования европейской экономики» поставлен вопрос о необходимости проводить мониторинг пруденциальных реформ, чтобы минимизировать негативные последствия для долгосрочных инвестиций². В частности, системы регулирования и надзора должны поддерживать конкуренцию между банками и институциональными инвесторами.

Очевидно, что оптимальной модели организации регулирования и надзора не существует. По уровню интеграции Всемирный банк разделяет системы пруденциального надзора на шесть категорий, а регулирования – на пять (табл. 17). По мере возрастания степени интеграции надзора и регулирования порядковый номер соответствующих моделей повышается.

Таблица 17

Классификация стран по степени интеграции регулирования и надзора

Пруденциальный надзор	Порядковый номер	Регулирование	Порядковый номер
Секторальный надзор: надзор за банками и небанками находится вне ЦБ	1	Отсутствие регулирования в области банковской деятельности ^а	1
Секторальный надзор: в ЦБ – только надзор за банками; остальной надзор – вне ЦБ	2	Регулирование осуществляет не орган пруденциального надзора ^б	2
Частично интегрированный надзор вне ЦБ	3	Секторальное регулирование ^а	3
Частично интегрированный надзор в ЦБ	4	Регулятор – орган, осуществляющий интегрированный надзор	4
FSA – интегрированный пруденциальный надзор вне ЦБ	5	Twin Peaks (двойные вершины) – интегрированное регулирование в специализированном органе, не являющемся органом надзора	5
Интегрированный пруденциальный надзор осуществляет ЦБ	6		

Примечание. Данная классификация не включает регулирование и надзор над пенсионными фондами и планами.

^а Предполагается, что отсутствует орган, уполномоченный осуществлять регулирование, включая обеспечение конкуренции и защиту прав потребителей, прежде всего в банковском секторе. При этом определенными регулируемыми функциями могут быть наделены ведомства в сфере фондовых рынков и страховой деятельности.

^б Фрагментарное регулирование рынка, когда в стране создана организация, наделенная функциями защиты прав потребителей финансовых услуг, включая клиентов банков.

^в Для разных видов финансовой деятельности назначен «свой» орган пруденциального надзора, который одновременно уполномочен осуществлять регулирование.

Источник: World Bank, 2013.

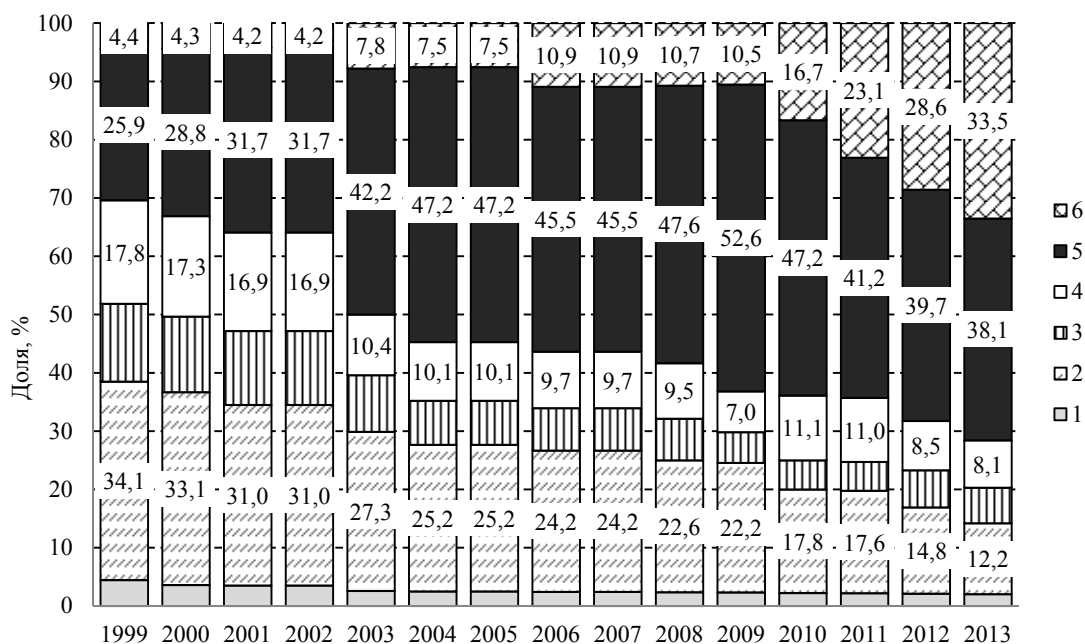
Мы использовали данную классификацию для выборки из 50 стран за 1999–2013 гг.³ До кризиса 2008 г. наблюдалась тенденция к росту числа стран, использующих более

¹ Croce R. D., Stewart F., Yermo J. Promoting Longer-Term Investment by Institutional Investors: Selected Issues and Policies // OECD Journal: Financial Market Trends. 2011. Vol. 2011. No. 1.

² European Commission. Green Paper. Long-Term Financing of the European Economy. Brussels, 2013. 25.3.

³ Выборка была составлена по данным Всемирного банка за 1999–2010 гг. (<http://data.worldbank.org/data-catalog/global-financial-development>) и по собственным данным за 2011–2013 гг. на основе анализа информации о регулирующих органах 50 стран. Более полно результаты данного исследования см. в статье:

интегрированные модели пруденциального надзора (рис. 55). Доля стран с полностью интегрированным надзором в центральном банке (группа 6) выросла с 4,4% в 1999 г. до 10,7% в 2008 г., вне ЦБ (группа 5) – с 25,9 до 47,6%. После кризиса доля стран шестой группы продолжала расти, достигнув 33,5% в 2013 г., а стран пятой группы уменьшилась до 38,1%. Следовательно, кризис не вызвал разочарования в самой идее интегрированного пруденциального надзора, однако во многих странах возобладало мнение, что центральные банки лучше подготовлены к его осуществлению, чем другие органы.



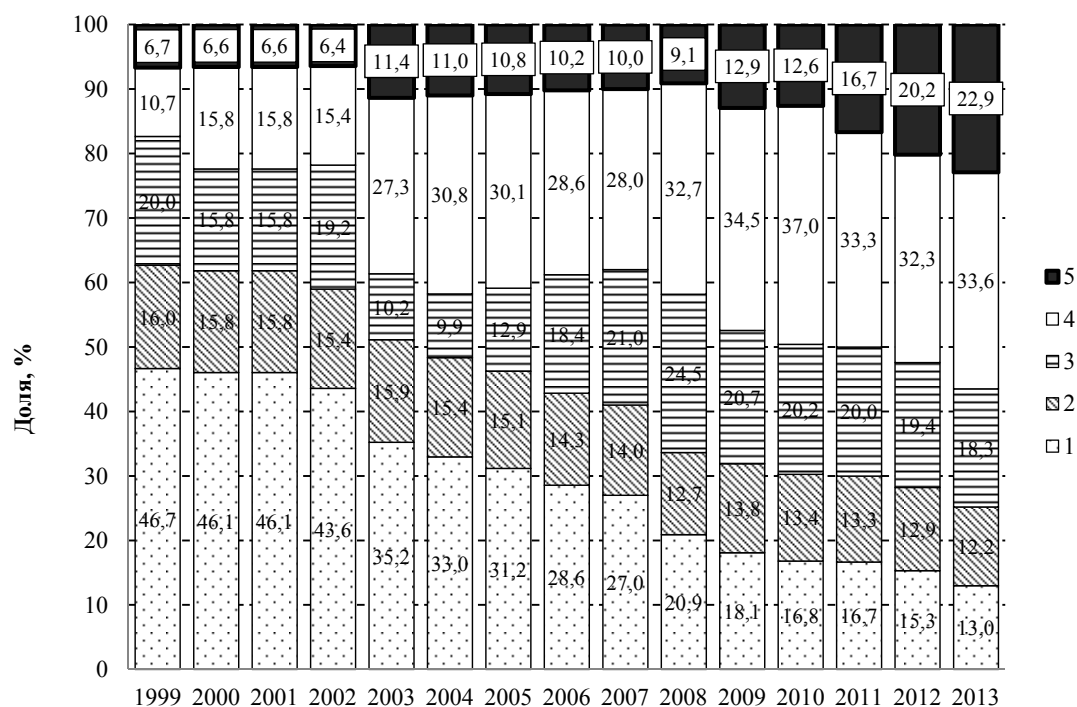
Примечание. Обозначения в легенде показывают модели пруденциального надзора согласно их нумерации в табл. 17. С возрастанием порядкового номера повышается степень интеграции пруденциального надзора.

Источник: рассчитано по данным А. Абрамова, А. Радыгина и М. Черновой.

Рис. 55. Структура стран с разными моделями пруденциального надзора в 1999–2013 гг.

Как показано на рис. 56, до кризиса наиболее высокими темпами росла доля стран, в которых регулятором выступало ведомство, осуществляющее интегрированный пруденциальный надзор (группа 4). Она увеличилась с 10,7% в 1999 г. до 32,7% в 2008 г. Страны, где регулирование и надзор сосредоточены в одном ведомстве, составили самую массовую группу в выборке из 50 стран. За тот же период доля стран, применяющих подход Twin Peaks (группа 5), росла умеренными темпами – с 6,7% в 1999 г. до 9,1% в 2008 г. В 2008 г. его применяли лишь Австралия и Нидерланды. После кризиса 2008 г. в регулировании произошли существенные изменения. Доля стран, использующих подход Twin Peaks, к 2013 г. выросла до 22,9%. Рост доли стран четвертой группы резко замедлился, в 2013 г. она составила 33,6%. Параллельно с возложением интегрированного пруденциального надзора на центральные банки страны стали активно переходить к Twin Peaks, передавая функцию регулирования независимым от ЦБ ведом-

ствам. Цель заключалась в том, чтобы создание интегрированного надзора не препятствовало конкуренции, развитию всех финансовых организаций и комплексной защите прав потребителей финансовых услуг. К 2013 г. полностью или частично завершили переход к Twin Peaks Финляндия, Бельгия, Новая Зеландия и Великобритания. В США, ЮАР, Мексике и других странах переход к Twin Peaks до сих пор обсуждается.



Примечание. Обозначения в легенде показывают модели пруденциального надзора согласно их нумерации в табл. 17. С возрастанием порядкового номера повышается степень интеграции пруденциального надзора.

Источник: рассчитано по данным А. Абрамова, А. Радыгина и М. Черновой.

Рис. 56. Структура стран с разными моделями регулирования в 1999–2013 гг. (в %)

На основании указанной выборки было рассмотрено воздействие 18 макроэкономических и финансовых показателей на выбор страной той или иной модели интеграции пруденциального надзора и регулирования, а также оценена вероятность выбора Россией той или иной модели финансового регулирования.

Таблица 18

Факторы, влияющие на решения о выборе модели регулирования и надзора

Факторы
Численность населения, доля в населении 50 стран, %
Доход на душу населения в постоянных долларах 2005 г.
Экспорт товаров и услуг, % ВВП
Индекс эффективности государства
Количество зарегистрированных компаний в листинге на 10 000 человек
Концентрация активов 5 крупнейших банков, %
Банковские депозиты, % ВВП
Депонированные денежные средства в числе банковских активов, % ВВП
Z-score

Окончание таблицы 18

Факторы
Активы пенсионных фондов, % ВВП
Активы взаимных фондов, % ВВП
Премии страхования жизни, % ВВП
Стоимость внутренних частных долговых ценных бумаг в обращении, % ВВП
Достаточность капитала депозитных учреждений, %
Капитализация рынка ценных бумаг, % ВВП
Общий объем торгуемых ценных бумаг, % ВВП
Индекс качества регулирования
Норма сбережения, %

При прогнозировании вероятности попадания России в каждую группу стран с разными моделями пруденциального надзора наибольшая вероятность выявлена для второй группы (см. табл. 17, рис. 57), что соответствует историческим данным, имевшим место до 1 сентября 2013 г. При этом попадание в шестую группу с максимальной интеграцией надзора в ЦБ имеет наименьшую, практически нулевую, вероятность. Однако фактически с 1 сентября 2013 г. Россия перешла именно к модели мегарегулятора на базе Банка России.

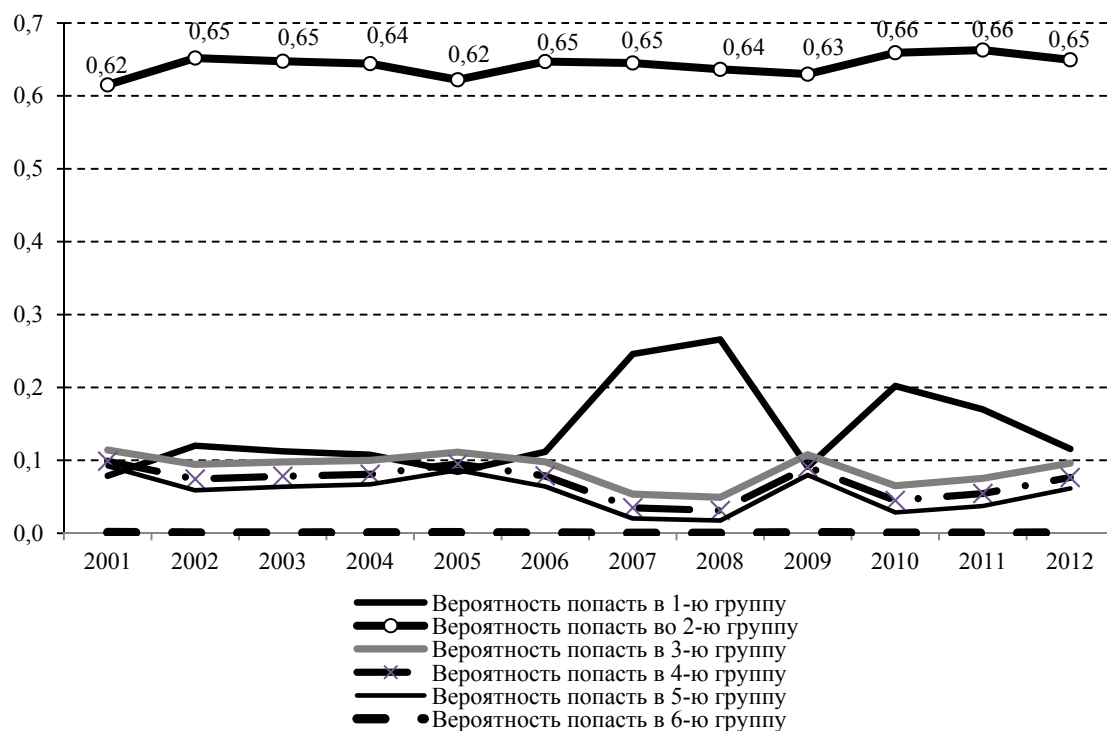


Рис. 57. Предсказанная вероятность принадлежности России к каждой группе в соответствии с классификацией пруденциального надзора

При прогнозировании вероятности попадания России в каждую группу стран с разными моделями регулирования выявлена наибольшая вероятность для первой группы (табл. 17). Это отвечает историческим данным за 1999–2012 гг. Вероятность войти в четвертую группу выросла незначительно и осталась близкой к нулю, что говорит о несоответствии показателей России ее параметрам на протяжении всего периода. Однако в 2013 г. Россия переместилась именно в эту группу, предполагающую концен-

трацию функций по регулированию в органе, осуществляющем консолидированный пруденциальный надзор (рис. 58).

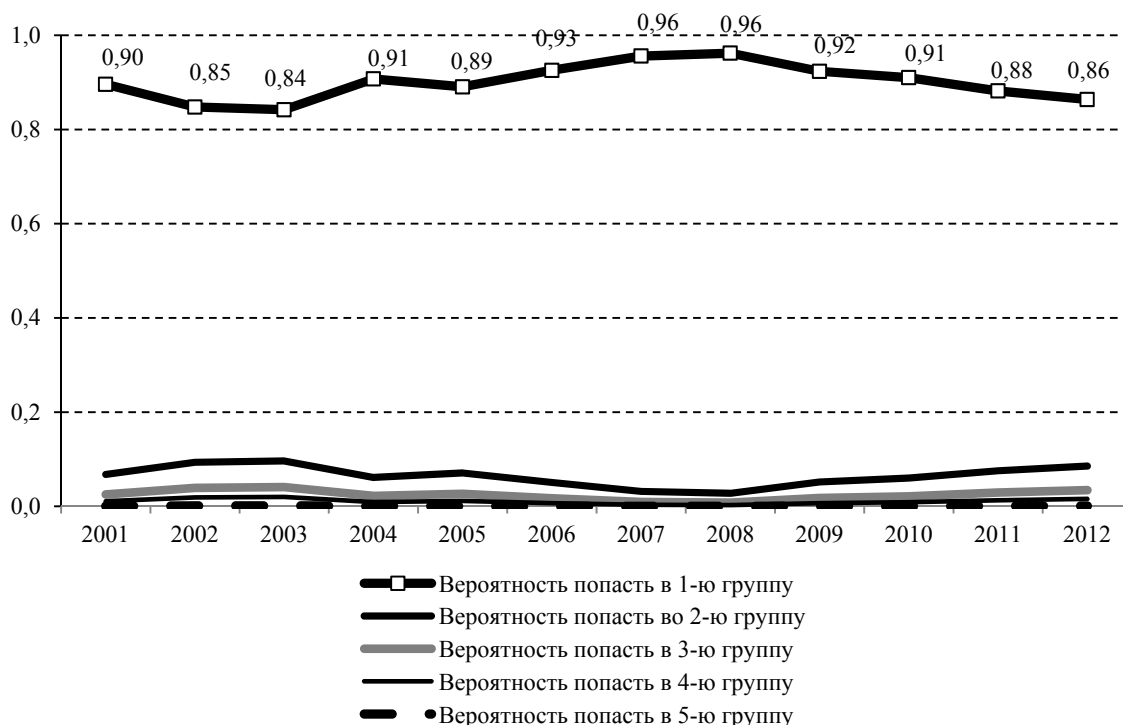
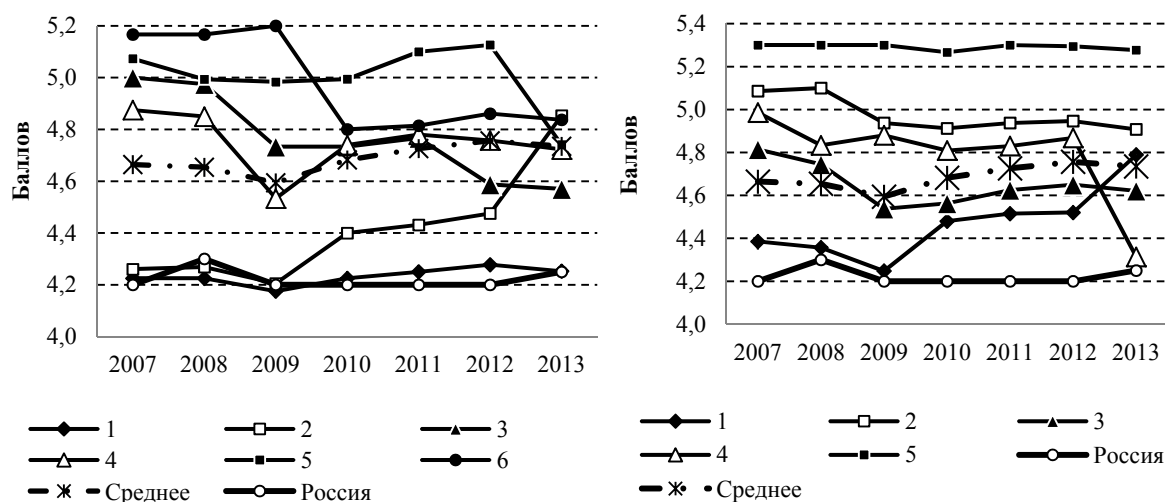


Рис. 58. Предсказанная вероятность принадлежности России к каждой группе в соответствии с классификацией регулирования

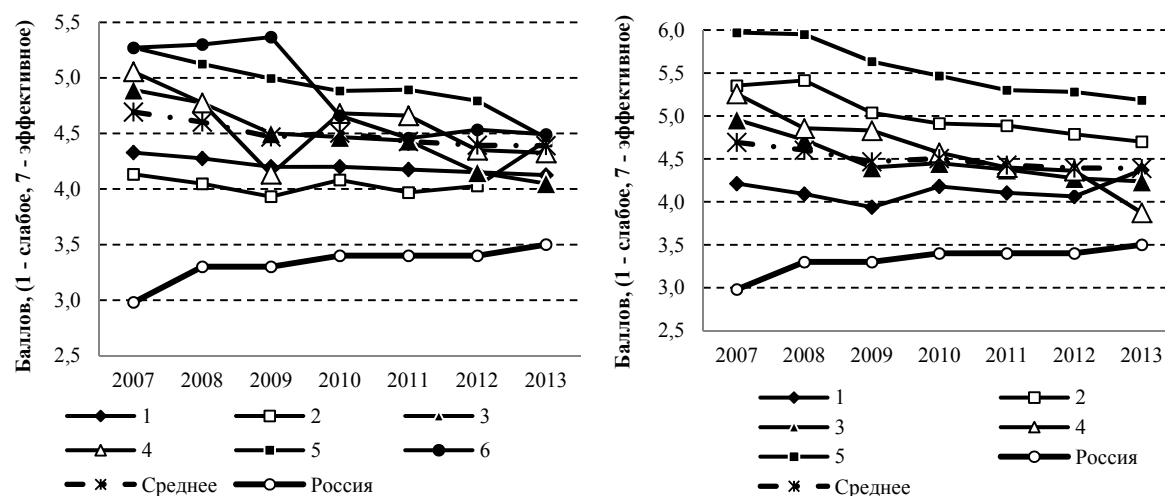
Хотя страны с более интегрированными моделями надзора и отчасти регулирования нередко занимают более высокие места в рейтингах конкурентоспособности и эффективности государственного управления, страны с наименее консолидированным надзором и регулированием в последние годы также демонстрируют позитивную динамику по указанным критериям. По итогам 2013 г. лучший средний результат в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ВЭФ) имели страны с секторальной моделью надзора (группа 2), из которой Россия вышла (рис. 59). В сфере регулирования страны из второй группы лишь немного уступили странам с Twin Peaks. При этом средние показатели оценки конкурентоспособности стран четвертой группы, в которую вошла Россия в 2013 г., были существенно хуже средних результатов стран с наименее интегрированным регулированием, т.е. группы стран, из которой Россия выбыла в прошлом году.



Источник: данные автора.

Рис. 59. Итоговая оценка по рейтингу глобальной конкурентоспособности ВЭФ (слева – модели пруденциального надзора, справа – регулирования)

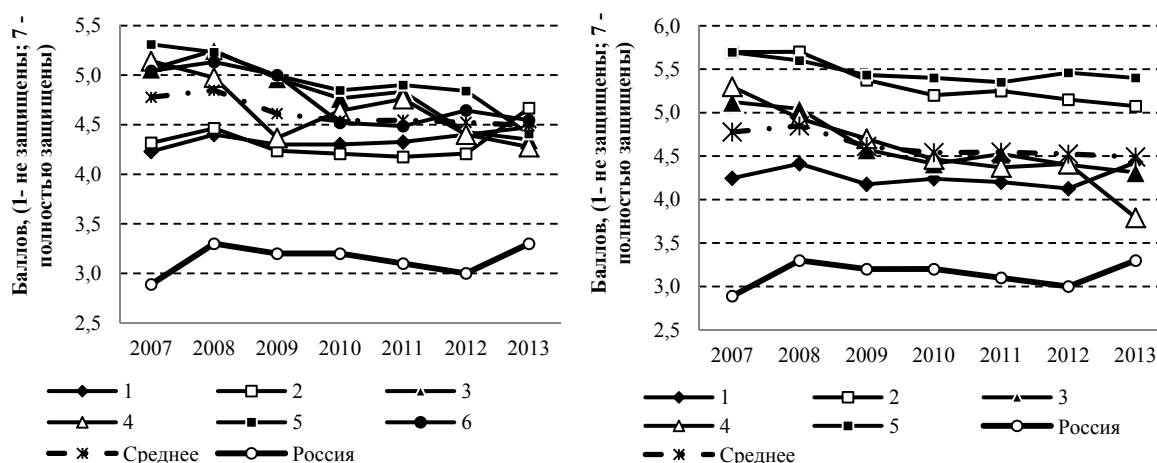
Наряду со странами с наиболее консолидированным надзором и регулированием экономики страны из 2-й группы надзора и регулирования также достигли наилучших результатов в сфере антимонопольного регулирования (рис. 60).



Источник: Всемирный банк: <http://data.worldbank.org/data-catalog/global-financial-development> и данные автора за 2011–2013 гг. на основе анализа интернет-ресурсов регулирующих органов 50 стран.

Рис. 60. Эффективность антимонопольного регулирования по рейтингу глобальной конкурентоспособности ВЭФ (слева – модели пруденциального надзора, справа – регулирования)

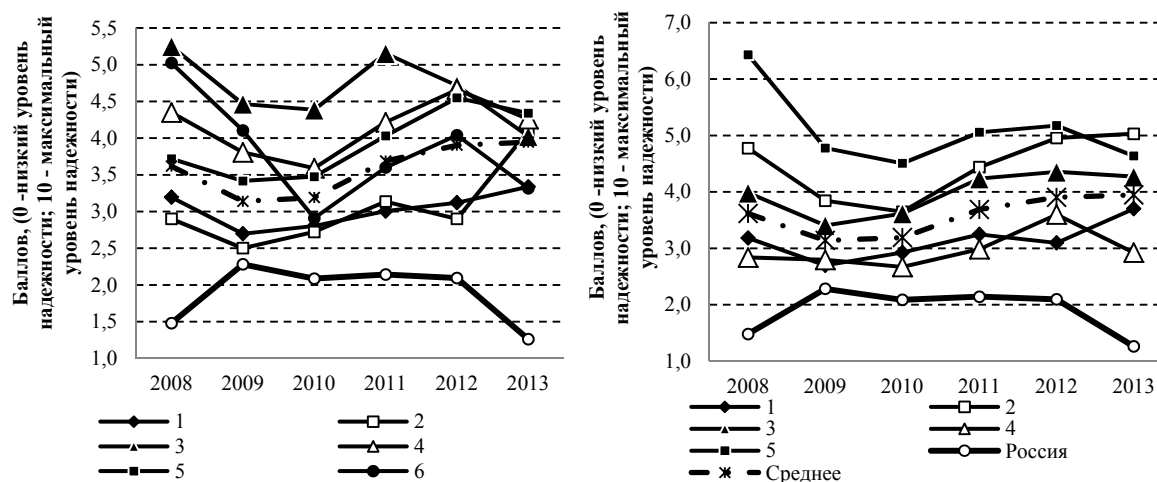
По защите прав миноритарных инвесторов показатели по 2-й группе стран в системах надзора являются лучшими, в странах с разными моделями регулирования 2-я группа стран уступает только группе с Twin Peaks (рис. 61).



Источник: расчеты автора по данным Всемирного банка.

Рис. 61. Защита прав миноритарных акционеров по рейтингу глобальной конкурентоспособности ВЭФ (слева – модели пруденциального надзора, справа – регулирования)

Наконец, тенденция достижения высоких показателей конкурентоспособности странами с низким и умеренным уровнями консолидации систем пруденциального надзора и регулирования в сравнении со странами с наиболее интегрированными моделями хорошо видна и на примере индикаторов надежности пенсионных систем в рейтингах Швейцарской бизнес-школы IMD (рис. 62).



Источник: расчеты автора по данным WCU IMD (Швейцария).

Рис. 62. Оценка надежности пенсионной системы по рейтингу WCU бизнес-школы IMD (Швейцария) (слева – модели пруденциального надзора, справа – регулирования)

Результаты проведенного анализа позволяют предположить, что Россия более близка к секторальной модели пруденциального надзора и относительно простой модели регулирования, согласно которой регулирование небанковских финансовых организаций осуществляют разные органы, а специальный регулятор в сфере конкуренции банков и защиты прав потребителей банковских услуг отсутствует. Это, конечно, не означает,

что избранная в России с конца 2013 г. модель мегарегулятора на базе Банка России некорректная. Однако необходимо уделять особое внимание вопросам эффективности регулирующей функции, предполагающей создание условий для справедливой конкуренции между всеми участниками финансового рынка и защиты прав потребителей финансовых услуг. В условиях максимальной консолидации регулирования и надзора при незрелых институтах по разрешению конфликтов интересов в сложное положение могут попасть, например, институциональные инвесторы, уровень развития которых в России существенно ниже, чем коммерческих банков. В свою очередь, регулятивно-институциональные барьеры для ускоренного развития институциональных инвесторов обуславливают дефицит источников «длинных» денег.

Современные финансовые системы характеризуются усилением интеграции моделей регулирования и пруденциального надзора, формированием оптимального баланса между стабильностью финансовых систем и поддержанием справедливой конкуренции между ее участниками. Степень интеграции указанных моделей во многом предопределяется уровнем развития экономики и финансовой системы, а также эффективностью государственного управления. Создание на российском финансовом рынке в 2013 г. мегарегулятора на базе Банка России предполагает переход к высшему уровню интеграции регулирования и надзора без учета особенностей экономического и финансового развития страны. Это создает повышенные риски как избыточного административного давления на еще недостаточно развитые небанковские финансовые организации, так и ослабления конкурентной среды. Решение названных проблем требует больших усилий со стороны государственных ведомств и участников финансового рынка.

3.9. Российский банковский сектор

3.9.1. Основные тенденции

2013 год для банковской системы ознаменовался замедлением развития практически по всем направлениям. Прошлогодний прогноз¹, предполагавший снижение темпов роста основных параметров банковского сектора, оправдался. Совокупные активы банковского сектора выросли на 16% (прошлогодний прогноз – 15–17%), кредиты юридическим лицам – на 13% (прогноз – 12–15%), физическим лицам – на 28% (прогноз – 25–30%) (рис. 63).

Формирование ресурсной базы банковского сектора в 2013 г. в большей степени опиралось на средства населения и на кредиты Банка России, чем годом ранее. Средства частных клиентов обеспечили треть прироста ресурсов банковского сектора по сравнению с 28% годом ранее, а средства регулятора – 24% вместо 18%. Также заметно возросла роль корпоративного сектора в формировании банковских пассивов, их вклад возрос с 14 до 22%. Одновременно практически прекратился приток зарубежных ссуд и займов в банковский сектор. Иностраные пассивы обеспечили лишь 3% ресурсов банковского сектора (рис. 64).

¹ См. обзор: Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: ИЭП им. Е.Т. Гайдара, 2013.

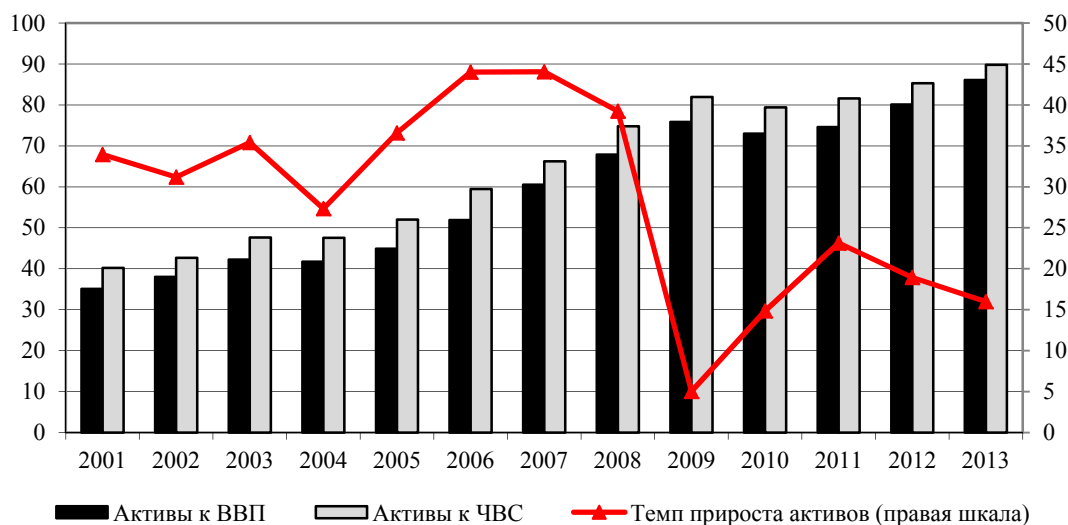


Рис. 63. Темп прироста банковских активов и их отношение к ВВП и чистому внутреннему спросу¹, %

В сфере кредитования продолжилась прошлогодняя тенденция замещения кредитования корпоративных заемщиков розничным кредитованием. В результате в 2013 г. впервые прирост кредитов населению превысил в абсолютном выражении объем прирост кредитов корпоративным заемщикам. В кредиты физическим лицам было направлено 31% банковских финансовых ресурсов, а на кредиты предприятиям – 29% (рис. 65).

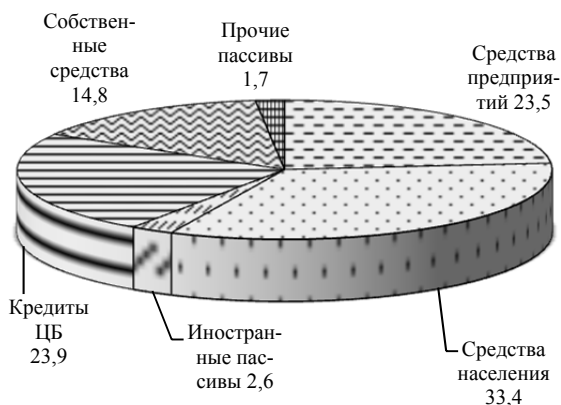


Рис. 64. Структура формирования ресурсов банковского сектора (рост пассивов и сокращение активов) в 2013 г., % к итогу

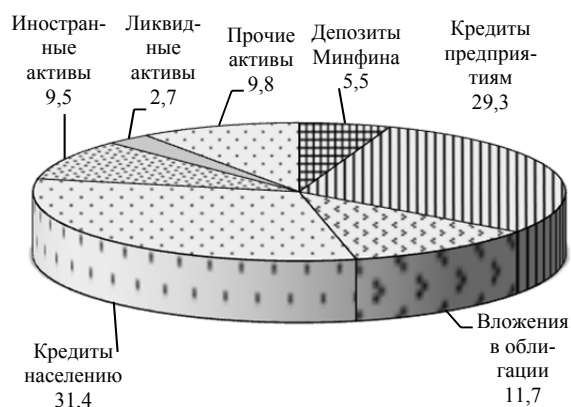


Рис. 65. Структура использования ресурсов банковского сектора (рост активов и сокращение пассивов) в 2013 г., % к итогу

¹ Чистый внутренний спрос (ЧВС) рассчитывается как ВВП без чистого экспорта и представляет собой оценку внутреннего потребления в экономике.

3.9.2. Банки и домашние хозяйства

В отношениях банков и населения в 2013 г. преобладали следующие основные тенденции, во многом являющиеся продолжением прошлых лет:

- 1) продолжился рост зависимости потребления домашних хозяйств от банковского кредитования;
- 2) нагрузка по обслуживанию банковской задолженности на располагаемые доходы домашних хозяйств продолжила увеличиваться;
- 3) в конце 2013 г. произошло резкое замедление роста вкладов с одновременным их перераспределением в пользу государственных банков.

Рост кредитной зависимости населения

Темпы роста розничного сегмента банковского кредитования в 2013 г. после рекордных (за посткризисный период) уровней 2012 г. пошли на спад (рис. 66). Быстрее всего, как в предшествующие годы, рос объем задолженности населения по потребительским кредитам, в 2013 г. темп их прироста составил 31,3%, задолженность по ссудам на покупку жилья, включая ипотечные кредиты, выросла за год на 29,8%, по автокредитам – на 22,3%.

Объем вновь выданных кредитов населению увеличился в 2013 г. на 21,5% и составил в целом за год 8,8 трлн руб., из которых 1,4 трлн пришлось на кредиты на покупку жилья, а 7,4 трлн – прочие (потребительские кредиты, включая автокредиты). Соотношение выданных потребительских кредитов и потребительских расходов домашних хозяйств выросло с 21,7% в 2012 г. до 23,5% в 2013 г. Это означает, что почти каждый 4-й рубль, потраченный на покупку товаров и услуг, был получен в кредит от российских банков.

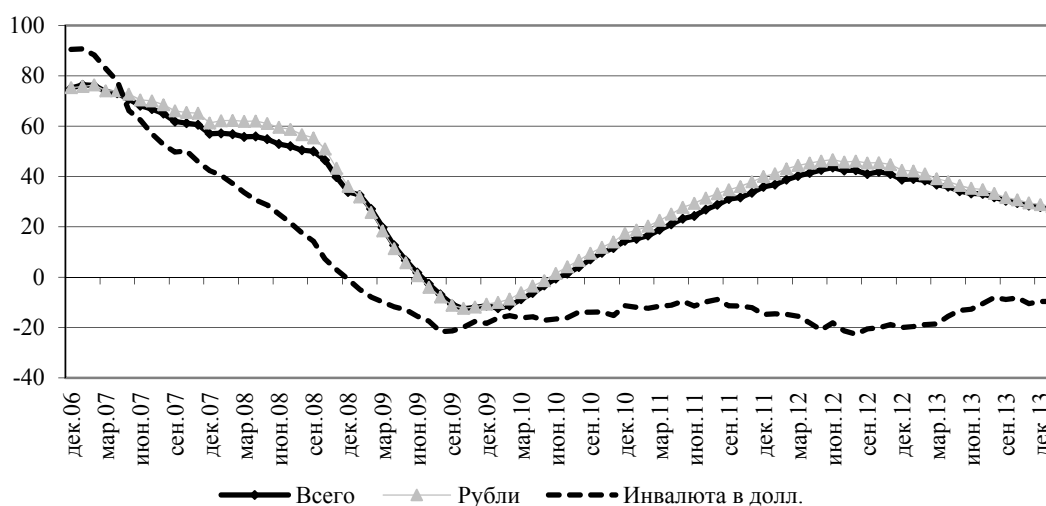


Рис. 66. Темп прироста кредитов населению за 12 месяцев, %

Наибольшую озабоченность с точки зрения рисков неплатежеспособности заемщиков, а следовательно, и устойчивости банков, вызывают не сами по себе темпы роста кредитного портфеля – до кризиса кредиты росли быстрее, а возросший уровень долговой нагрузки на доходы и активы домашних хозяйств. Так, отношение совокупной за-

долженности по банковским кредитам к доходам домашних хозяйств уже превысило кризисный максимум (17,8% в сентябре 2008 г.), достигнув по итогам года 24,7%.

Текущая нагрузка на располагаемые доходы домашних хозяйств по обслуживанию банковской задолженности (сумма обязательных выплат по основному долгу плюс процентные платежи) продолжала увеличиваться. Так, если в 2012 г. население должно было выплатить банкам 9,5% своих располагаемых доходов, то в 2013 г. – уже 11,3%.

Норма сбережения домохозяйств

Темпы роста депозитной базы оставались стабильными практически два года. Еще по итогам октября 2013 г. годовой темп прироста средств населения в банках находился вблизи отметки в 20%. Однако уже по итогам 2013 г. вклады частных клиентов выросли лишь на 17%, а в январе 2014 г. замедление продолжилось.

Основным фактором роста недоверия населения к банкам стала, как ни странно, политика Банка России по наведению порядка в банковском секторе. С лета 2013 г. были отозваны лицензии у ряда банков, включая достаточно крупные Мастер-банк и Инвест-банк, которые по размерам активов входили в 100 крупнейших банков. Всего Банк России в 2013 г. отозвал лицензии у 32 банков, по отношению еще к двум была введена процедура санации. 26 банков из этого числа обладали лицензией на работу с частными лицами, вклады в этих банках подлежали возмещению через механизм АСВ (Агентство по страхованию вкладов). В банках, лишившихся лицензии в 2013 г., было размещено средств частных вкладчиков более чем на 170 млрд руб., ответственность АСВ по этим страховым случаям составила 125 млрд руб. (рис. 67).

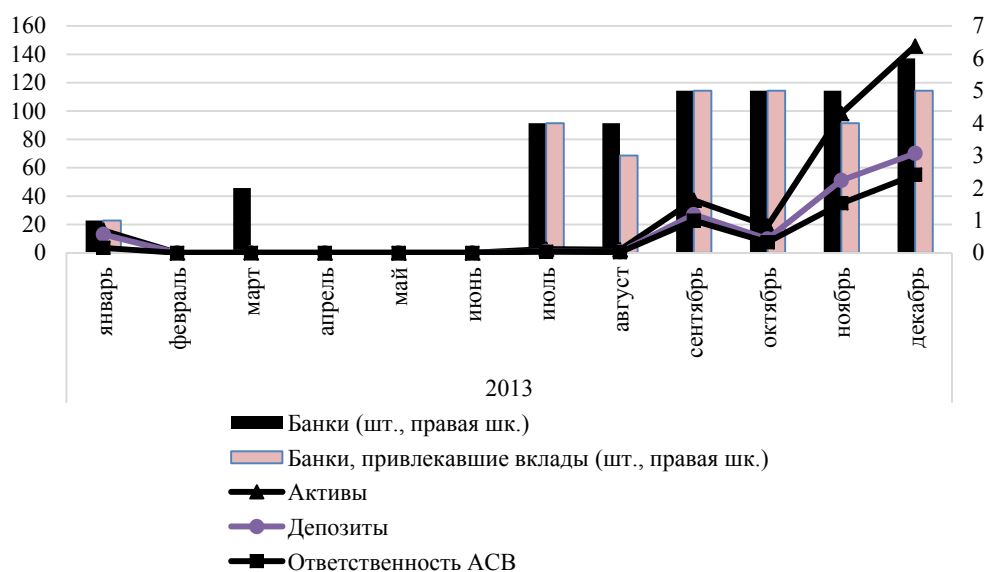


Рис. 67. Некоторые показатели банков, у которых в 2013 г. была отозвана лицензия

Это вызвало, во-первых, общее замедление притока средств населения в банки, а во-вторых, переток из мелких и средних в крупные, в первую очередь в государственные, банки. Банковские сбережения населения в ноябре – декабре 2013 г. увеличились на 5,2% (820 млрд руб.), притом что годом ранее, в ноябре – декабре 2012 г., прирост

вкладов составил 8,3% (1088 млрд руб.) (рис. 68). В то же время темп прироста депозитов в 30 крупнейших банках почти не изменился (8,6% за ноябрь – декабрь 2013 г. против 8,9% за ноябрь – декабрь в 2012 г.), а темп прироста депозитов в госбанках с учетом Сбербанка ускорился с 8,7% в конце 2012 г. до 10,9% в конце 2013 г. В средних и мелких банках за ноябрь – декабрь 2013 г. средства населения сократились на 208 млрд руб. (5,3%), против роста на 214 млрд руб. (6,5%) за аналогичный период 2012 г.

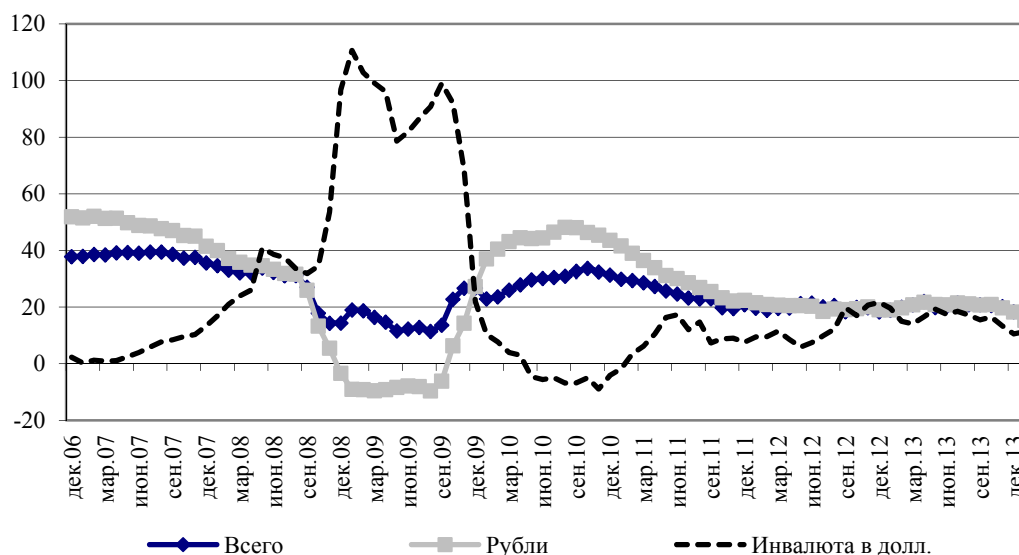


Рис. 68. Темп прироста депозитов населения за 12 месяцев, %

3.9.3. Банки и корпоративный сектор

В отношениях банков и корпоративных клиентов в 2013 г. прослеживались следующие тенденции:

- 1) замедление темпов роста кредитования предприятий и организаций;
- 2) увеличение темпов роста остатков на счетах корпоративных клиентов;
- 3) увеличение «неработающих» активов корпоративного сектора.

Рост задолженности предприятий и организаций перед банками по ссудам и займам в 2013 г. замедлился. После 16%-ного роста в 2012 г. в 2013 г. темпы прироста корпоративного сегмента кредитного рынка сократились до 13% (рис. 69). Более того, по номинальному объему прироста задолженности в 2013 г. розничный сегмент обогнал корпоративный: задолженность предприятий увеличилась на 2,4 трлн, а физических лиц – на 2,5 трлн руб.

Качество кредитной задолженности корпоративных клиентов в течение года тем не менее постепенно улучшалось. Объем резервов на возможные потери вырос всего на 2,9%, а величина просроченной задолженности за год сократилась на 0,4%. В результате за год сократились и доля просроченной задолженности (с 4,6 до 4,1%) в общей задолженности, и отношение резервов к ссудной задолженности (с 7,5 до 6,8%). В то же время эти формальные показатели качества кредитной задолженности корпоративных клиентов до сих пор остаются заметно выше докризисных минимумов, когда доля просроченной задолженности не превышала 1% общей задолженности, а объем резервов составлял около 3% общего объема кредитов.

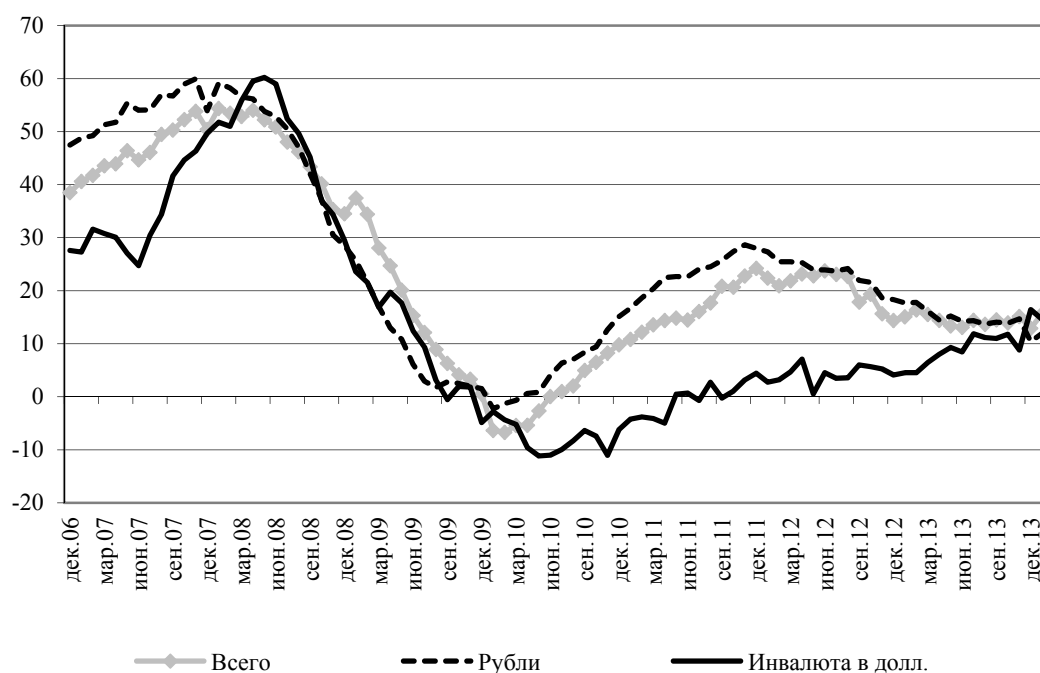


Рис. 69. Темп прироста кредитов предприятиям за 12 месяцев, %

Интенсивность притока средств корпораций на банковские счета и депозиты в 2013 г. оживилась (рис. 70). После провала до 10% в 2012 г. в 2013 г. объем средств корпоративных клиентов увеличился на 16%. В абсолютном выражении годовой приток средств предприятий в банке увеличился в 1,5 раза – с 1,07 трлн в 2012 г. до 1,62 трлн руб. в 2013 г.

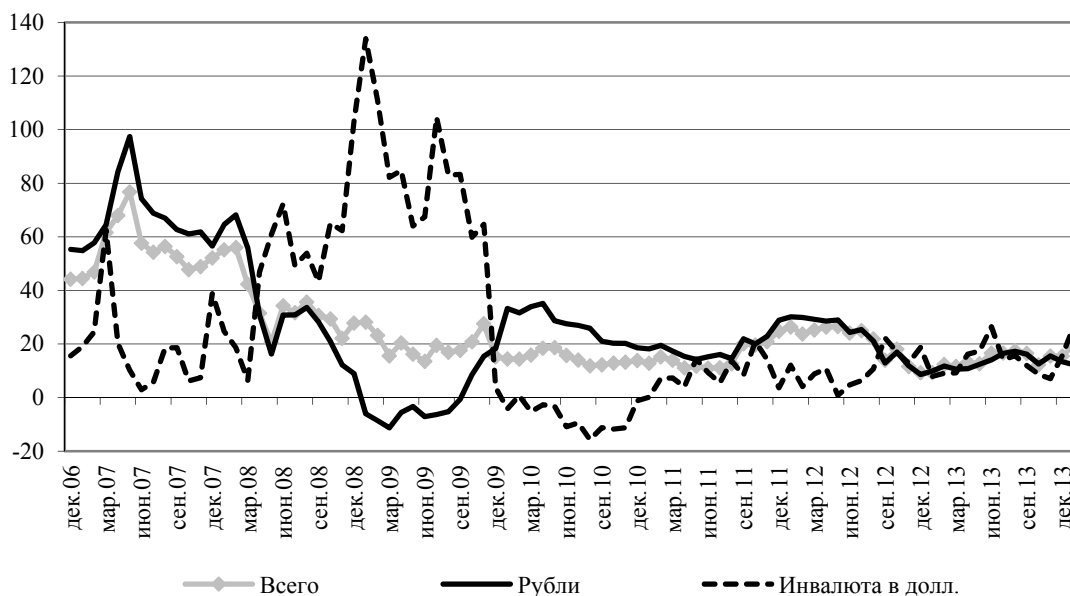


Рис. 70. Темп прироста средств предприятий за 12 месяцев, %

При этом в общем объеме средств корпораций в банковском секторе сохранилось преобладание средств на срочных депозитах, представляющих собой «неработающие» активы корпоративного сектора, выведенные из текущего экономического оборота. На протяжении всего года их доля в общем объеме средств корпоративных клиентов превышала 50%, доходя в отдельные месяцы до 55% общего объема средств корпораций в банках. Более того, значительная часть срочных депозитов юридических лиц размещена в банках на срок свыше года. Для срочных депозитов нефинансовых организаций эта доля за год слегка увеличилась – с 38,2% на 1.1.2013 г. до 39,6% на 1.1.2014 г.

3.9.4. Банки и внешний мир

По итогам 2013 г. баланс операций банковского сектора с нерезидентами продолжил изменяться в пользу чистого размещения иностранных активов. Объем иностранных пассивов вырос за год всего на 4 млрд долл., а иностранные активы увеличились на 21 млрд долл. Чистые вложения банков в иностранные активы, таким образом, выросли за год на 17 млрд долл., достигнув 58 млрд долл. (рис. 71).

Одновременно с ростом чистых иностранных активов в 2013 г. происходило и увеличение чистой балансовой валютной позиции банковского сектора, т.е. превышения активов в иностранной валюте над пассивами в иностранной валюте. За год она выросла на 14 млрд долл.

Следование динамики валютной позиции за чистыми иностранными активами означает, что сохранялся валютный баланс в операциях банков с внутренними секторами экономики. Практически весь прирост валютных счетов и депозитов резидентов (25 млрд долл.) был размещен во внутренние же валютные активы, прирост которых составил 23 млрд долл. А рост валютной позиции банков был обусловлен накоплением валютной ликвидности в зарубежных банках, на кредиты зарубежным банкам пришлось большая часть прироста иностранных активов. Такая стратегия оказалась оправданной в условиях обесценения национальной валюты в 2013 г. За год рубль подешевел к доллару США на 7,5% и к евро – на 12,0%, что принесло банковскому сектору более 50 млрд руб. чистого дохода от переоценки счетов в иностранных валютах.

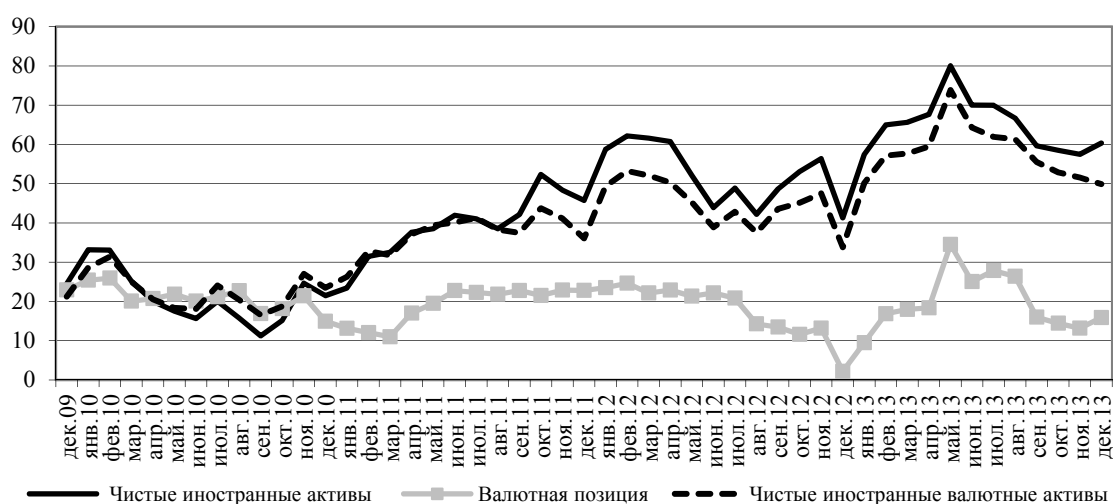


Рис. 71. Чистые иностранные активы и валютная позиция банковского сектора, млрд долл.

Продолжившийся и в 2013 г. постепенный уход Банка России с валютного рынка и увеличение неопределенности в среднесрочной динамике курса рубля побуждают банки все меньше брать на себя дополнительные валютные риски. Это делает во многом бессмысленным возможное повторение стратегии роста банковского сектора, бывшей широко распространенной в докризисный период: наращивание кредитной экспансии внутри страны за счет привлечения дешевых (в валютном исчислении) ресурсов с зарубежных финансовых рынков.

3.9.5. Банки и государство

Начиная с 2011 г. основным фактором формирования предложения денег в российской экономике стало рефинансирование банковского сектора со стороны Банка России. Масштаб роста задолженности коммерческих банков перед регулятором сегодня значительно превышает увеличение денежной базы в широком определении (индикатор динамики денежного предложения) из-за большого оттока ликвидности по другим каналам, в первую очередь за счет стерилизации средств на счетах расширенного правительства в Банке России.

Так, за 2011–2013 гг. объем денежной базы в широком определении увеличился на 2,3 трлн руб., рефинансирование банковского сектора возросло на 4,1 трлн руб., на бюджетные счета в Банке России поступило 3,2 трлн руб., и операции с резервными активами обеспечили рублевую эмиссию в размере 0,6 трлн руб. (и еще 0,8 трлн руб. – за счет кредитов ЦБ РФ Агентству по страхованию вкладов, снижения остатков на счетах организаций в ЦБ РФ и прочих факторов).

В среднесрочной перспективе такая ситуация сохранится. Динамика основных элементов платежного баланса в сочетании с заявленной политикой Банка России по минимизации своего присутствия на внутреннем валютном рынке будет вести к незначительным изменениям в величине резервных активов Банка России в абсолютном выражении. В отдельные годы они могут быть как положительными, так и отрицательными, но в любом случае их размер будет недостаточным для обеспечения банковского сектора необходимым объемом ликвидных активов.

Бюджетный фактор сохранит свое стерилизующее влияние на денежный рынок. В соответствии с Законом «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» федеральный бюджет планируется сводить с дефицитом в пределах 1% ВВП. При этом, по оценкам МЭР, приведенным в «Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.», баланс бюджетной системы в целом в этот период будет близок к нулю. Одновременно запланировано продолжение роста внутреннего государственного долга к 2016 г. до 10,8% ВВП. В совокупности эти факторы обусловят сохранение стерилизационного эффекта бюджетной системы для динамики денежного предложения до 2016 г.

Таким образом, единственным стабильным источником роста денежного предложения в перспективе, как минимум до 2016 г., останется рефинансирование банковского сектора со стороны Банка России. По нашим оценкам, за период 2014–2016 гг. задолженность кредитных организаций перед регулятором возрастет более чем на 6 трлн руб. и достигнет 14% совокупных активов банковского сектора.

При этом уровень зависимости банковского сектора от средств денежных регуляторов продолжает увеличиваться. В номинальном выражении господдержка банковского сектора уже превысила кризисные значения начала 2009 г., при этом ее относительный

уровень хотя и не вернулся на кризисные максимумы, все равно достаточно велик. По итогам 2013 г. суммарный объем задолженности банков перед регуляторами достиг 8% активов и 7% ВВП (рис. 72).

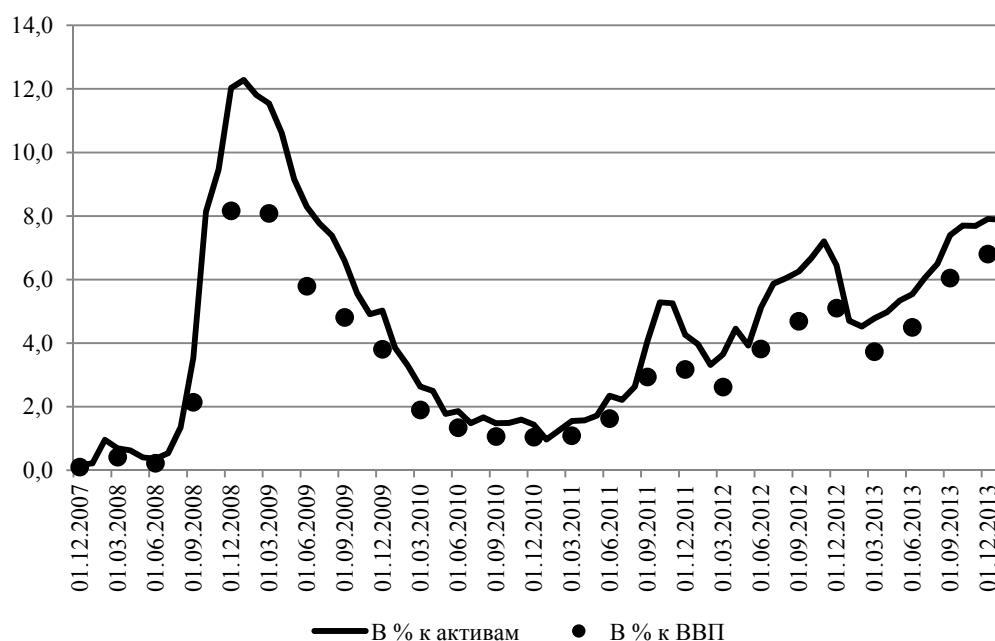


Рис. 72. Привлеченные банками средства Банка России и Минфина России

3.10. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований

3.10.1. Динамика развития рынка

По итогам 2013 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с дефицитом в размере 625,5 млрд руб. (0,94% ВВП). По сравнению с 2012 г. размер дефицита консолидированного регионального бюджета увеличился в долях ВВП более чем в 2 раза. Так, в 2012 г. дефицит территориальных бюджетов составил 273,1 млрд руб. (0,44% ВВП).

В 2013 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом 599,8 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом 43,4 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с дефицитом 0,7 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом 5,7 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом 7,7 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с профицитом 16,5 млрд руб.

В 2012 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом 251,1 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом 31,0 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с профицитом 0,4 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом 1,1 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом 4,3 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с профицитом 5,4 млрд руб.

Таблица 19

Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам, %

Год	Консолидированный региональный бюджет*	Региональные бюджеты
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
2006	3,7	4,4
2005	1,6	2,3
2004	1,1	1,6
2003	-2,6	-2,3
2002	-2,7	-3,0

* С учетом государственных внебюджетных фондов.

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Таблица 20

Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов к бюджетным расходам в 2007–2012 гг., %

Год	Бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
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 ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

По состоянию на 1 января 2014 г. с дефицитом был сведен консолидированный бюджет (включая территориальные государственные внебюджетные фонды) в 77 субъектах РФ (в 2012 г. – в 68 регионах). Суммарный объем дефицита был на уровне 655,0 млрд руб., или 8,1% доходной части их бюджетов (в 2012 г. – 347,3 млрд руб., или 4,6%).

Средний уровень бюджетного дефицита составил 8,0% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее значение отношения бюджетного дефицита к доходной части бюджета сложилось в Чукотском АО – 49,4%, в Тюменской области – 23,4%, в Краснодарском крае – 20,4%, в Новгородской области – 19,2%. Более 13,5% общего дефицита консолидированного бюджета, или 47,0 млрд руб., пришлось на г. Москву (табл. 22).

С профицитом в 2013 г. был сведен консолидированный бюджет в 6 субъектах Российской Федерации (по сравнению с 15 в 2012 г.). Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 29,5 млрд руб., или 2,6% величины доходной части их бюджетов (в 2012 г. – 74,2 млрд руб., или 6,1% доходной части бюджетов). Среднее значение бюджетного профицита составило 1,7% доходной части бюджета.

Наибольшее значение отношения профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Республике Алтай – 5,2%.

Основной объем (94,1%) суммарного профицита консолидированного регионального бюджета обеспечили два субъекта Российской Федерации: Санкт-Петербург – 50,5%, или 14,9 млрд руб., и Московская область – 43,6%, или 12,9 млрд руб.

3.10.2. Структура накопленного долга

По данным Минфина России, объем накопленного долга субъектов Российской Федерации в 2013 г. увеличился на 386,1 млрд руб., составив 1 737,5 млрд руб., объем накопленного долга муниципальных образований увеличился на 43,5 млрд руб., составив 288,9 млрд руб. При этом рублевый эквивалент объем накопленных внешних заимствований региональных консолидированных бюджетов увеличился на 1,2 млрд руб., составив 18,3 млрд руб.

Таблица 21

**Чистые заимствования региональных и местных бюджетов,
% ВВП**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Чистые заимствования субфедеральных и местных органов власти	-0,29	-0,04	0,47	0,37	0,26	0,09	0,21	0,17	0,29	0,74	0,51	0,21	0,33	0,61
В том числе:														
возвратные ссуды из бюджетов других уровней	-0,03	0,04	0,12	-0,1	-0,02	-0,03	-0,04	-0,01	0,03	0,33	0,37	0,15	0,01	0,06
субфедеральные (муниципальные) облигации	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29	0,09	0,14	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06	0,12
прочие заимствования	0,01	-0,02	0,19	0,6	...	0,03	0,11	0,10	0,09	0,17	0,07	0,17	0,26	0,43

Источник: расчеты ИЭП на основе данных Федерального казначейства.

3.10.3. Структура заимствований

Суммарный объем заимствований регионов и муниципалитетов составил 1195,4 млрд руб. Крупнейшими заемщиками стали: Омская область – 75,5 млрд руб., Нижегородская область – 75,3 млрд руб., Московская область – 58,9 млрд руб., Новосибирская обл. – 58,1 млрд руб., Краснодарский край – 50,6 млрд руб., Красноярский край – 38,6 млрд руб., Архангельская область – 30,9 млрд руб. По сравнению с 2012 г. объем заимствований в номинальном выражении увеличился на 364,4 млрд руб. или на 43,9%.

В общем объеме заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 12,9%, на ссуды из вышестоящих бюджетов (бюджетные кредиты) – 11,1%, на прочие заимствования (заимствования в коммерческих банках и международных кредитных организациях) – 76,0%.

Общий объем чистых заимствований консолидированного регионального бюджета составил 404,6 млрд руб. Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали: Чукотский АО – 45,6%, Удмуртская республика – 17,3%, а также Смоленская и Псковская области – 14,1% (табл. 22).

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Краснодарский край – 35,8 млрд руб., Красноярский край – 19,9 млрд руб., Кемеровская область – 16,5 млрд руб., Свердловская область – 16,1 млрд руб., Новосибирская область – 15,4 млрд руб.

За счет превышения объемов погашения ранее сделанных займов над вновь проводимыми накопленный долг сократили три субъекта Российской Федерации: Московская область – на 13,1 млрд руб., Москва – на 11,1 млрд руб., Санкт-Петербург – на 2,6 млрд руб. Смоленская обл. – 14,1%.

**Исполнение консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2013 г.**

	Доходы бюджета, млн руб.	Дефицит (профицит) бюджета, млн 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	86795,1	9828,4	11,32	17,92	8,07	6,08	71,26
Брянская область	52611,4	3616,9	6,87	13,43	6,28	7,15	91,33
Владимирская область	59979,0	2796,6	4,66	5,38	4,39	0,99	94,20
Воронежская область	105900,9	8317,5	7,85	15,49	8,06	5,21	102,67
Ивановская область	43142,2	2951,6	6,84	20,40	7,14	13,16	104,29
Тверская область	65839,2	3805,8	5,78	37,18	7,55	29,63	130,69
Калужская область	57423,4	4552,6	7,93	18,18	7,96	9,70	100,34
Костромская область	29770,8	1906,6	6,40	35,44	7,68	23,94	119,85
Курская область	54284,4	2194,2	4,04	5,46	3,50	1,68	86,69
Липецкая область	53494,4	5202,0	9,72	14,49	7,52	5,11	77,34
Московская область	509135,0	-12855,3	-2,52	11,58	-2,57	11,19	101,66
Орловская область	36025,3	2876,0	7,98	16,76	6,83	9,76	85,49
Рязанская область	53568,0	6752,9	12,61	29,26	7,45	20,47	59,07
Смоленская область	42784,2	7303,1	17,07	61,99	14,06	45,57	82,38
Тамбовская область	50409,4	4731,7	9,39	17,54	4,07	12,02	43,36
Тульская область	72638,3	4388,5	6,04	15,25	8,31	6,36	137,50
Ярославская область	71016,6	7565,6	10,65	30,49	10,23	20,05	96,07
г. Москва	1592594,4	44582,1	2,80	1,86	-0,70	1,61	-25,00
Управление финансов администрации города Байконур	3 851,5	0,1	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Итого	3041263,5	110516,7	3,63	9,39	1,51	6,52	41,55
Северо-Западный федеральный округ							
Республика Карелия	37499,1	5566,8	14,85	33,97	9,36	21,95	63,05
Республика Коми	72490,3	13192,8	18,20	15,52	9,73	5,30	53,44
Архангельская область	86572,0	5591,0	6,46	35,66	8,16	25,81	126,35
Вологодская область	61509,2	4839,7	7,87	21,64	6,67	10,35	84,82
Калининградская область	53200,2	6089,2	11,45	16,77	6,42	5,76	56,06
Ленинградская область	104107,8	5048,6	4,85	7,19	4,48	2,18	92,32
Мурманская область	65824,9	6983,8	10,61	18,13	6,74	7,78	63,56
Новгородская область	31856,9	6103,3	19,16	34,10	10,50	21,91	54,79

Продолжение таблицы 22

1	2	3	4	5	6	7	8
Псковская область	32012,5	4937,0	15,42	17,11	14,13	2,24	91,61
г. Санкт-Петербург	453242,6	-14901,9	-3,29	0,02	-0,58	0,30	17,62
Ненецкий АО	16908,2	700,6	4,14	0,00	0,00	0,00	0,00
Итого	1015223,6	44151,0	4,35	11,13	3,89	5,94	89,43
Южный федеральный округ							
Республика Калмыкия	12063,1	1575,9	13,06	7,79	1,26	2,07	9,65
Краснодарский край	251325,7	51178,9	20,36	20,13	14,24	5,89	69,93
Астраханская область	46040,6	2482,7	5,39	40,10	6,54	31,33	121,35
Волгоградская область	97471,6	10980,0	11,26	22,24	11,55	9,94	102,50
Ростовская область	180375,2	8642,3	4,79	4,57	3,24	1,34	67,59
Республика Адыгея (Адыгея)	19124,3	325,2	1,70	7,94	2,33	3,15	136,95
Итого	606400,6	75185,0	12,40	16,73	9,32	6,95	75,14
Северо-Кавказский федеральный округ							
Республика Дагестан	102541,9	3068,1	2,99	8,15	3,70	2,93	123,59
Кабардино-Балкарская Республика	31265,1	1061,4	3,39	10,18	2,18	8,00	64,29
Республика Северная Осетия – Алания	28611,7	1844,9	6,45	17,64	3,42	8,25	53,01
Республика Ингушетия	22949,0	3533,9	15,39	4,09	4,09	0,00	26,59
Ставропольский край	109247,1	8074,8	7,39	13,98	5,42	8,01	73,30
Карачаево-Черкесская Республика	23207,3	-77,1	-0,33	10,99	2,02	4,51	-607,52
Чеченская Республика	72755,8	-175,4	-0,24	1,61	0,16	0,00	-67,79
Итого	390577,8	17329,7	4,44	9,35	3,30	4,52	74,42
Приволжский федеральный округ							
Республика Башкортостан	181472,2	17024,4	9,38	6,06	3,80	2,26	40,53
Республика Марий Эл	29307,2	1686,9	5,76	15,58	5,10	8,91	88,63
Республика Мордовия	41817,5	4102,8	9,81	33,88	7,97	21,12	81,20
Республика Татарстан (Татарстан)	231127,5	160,8	0,07	2,49	0,09	2,38	127,37
Удмуртская Республика	71434,8	9498,2	13,30	38,74	17,36	19,46	130,59
Чувашская Республика – Чувашия	51006,4	1375,6	2,70	11,28	0,35	9,25	12,85
Нижегородская область	159876,0	10986,3	6,87	47,11	7,75	37,66	112,82
Кировская область	59811,9	6608,7	11,05	27,18	8,02	18,83	72,56
Самарская область	174388,0	10799,6	6,19	14,01	3,08	10,23	49,80

Продолжение таблицы 22

1	2	3	4	5	6	7	8
Оренбургская область	92591,5	10986,8	11,87	18,78	9,34	9,11	78,68
Пензенская область	57721,7	5851,3	10,14	28,16	10,24	17,22	101,04
Пермский край	138841,8	9843,1	7,09	0,09	0,01	0,08	0,16
Саратовская область	95516,3	6713,5	7,03	29,05	7,77	19,87	110,56
Ульяновская область	49397,7	5983,6	12,11	13,44	9,06	3,58	74,76
Итого	1434310,4	101621,5	7,09	17,64	5,13	11,73	72,38
Уральский федеральный округ							
Курганская область	39821,3	1983,8	4,98	7,21	5,35	1,26	107,39
Свердловская область	237404,5	26630,3	11,22	10,48	6,77	3,34	60,33
Тюменская область	138852,6	32454,5	23,37	0,00	0,00	0,00	0,00
Челябинская область	155510,7	10974,5	7,06	9,22	5,18	3,77	73,41
Ханты-Мансийский АО	212338,6	35548,1	16,74	6,45	4,89	1,56	29,21
Ямало-Ненецкий АО	146339,9	20266,8	13,85	15,40	9,59	5,81	69,27
Итого	930267,6	127857,9	13,74	8,42	5,45	2,81	39,64
Сибирский федеральный округ							
Республика Бурятия	60962,1	126,8	0,21	8,71	4,36	1,80	2097,19
Республика Тыва	24625,7	2138,9	8,69	5,88	3,30	2,58	38,00
Алтайский край	104330,5	985,3	0,94	1,75	0,80	0,95	84,63
Красноярский край	203604,1	33385,6	16,40	18,97	9,76	9,19	59,51
Иркутская область	142834,9	13953,3	9,77	1,29	0,52	0,30	5,30
Кемеровская область	133298,0	17138,7	12,86	16,54	12,35	1,59	96,03
Новосибирская область	149144,1	17342,1	11,63	38,95	10,30	27,93	88,60
Омская область	92286,7	8631,1	9,35	80,70	8,25	71,64	88,23
Томская область	63211,5	6955,8	11,00	32,19	8,65	21,13	78,61
Республика Алтай	18048,6	-947,4	-5,25	8,92	0,52	7,03	-9,82
Республика Хакасия	27291,4	3913,9	14,34	32,88	13,66	19,14	95,27
Забайкальский край	61923,5	4931,2	7,96	19,12	8,16	10,62	102,43
Итого	1081561,0	108555,2	10,04	22,78	7,28	14,63	72,49
Дальневосточный федеральный округ							
Республика Саха (Якутия)	169230,6	10412,0	6,15	6,46	4,64	1,44	75,48
Приморский край	112742,9	9470,9	8,40	9,84	6,24	3,60	74,24
Хабаровский край	120812,0	3686,7	3,05	11,37	8,31	2,80	272,17
Амурская область	83341,2	2966,5	3,56	26,54	10,04	14,68	282,05

Окончание таблицы 22

1	2	3	4	5	6	7	8
Камчатский край	63830,4	-537,4	-0,84	2,94	0,17	2,65	-19,77
Магаданская область	30394,9	2445,6	8,05	8,38	5,30	2,96	65,83
Сахалинская область	102195,8	1932,7	1,89	8,30	2,05	5,74	108,18
Еврейская АО	15581,0	352,4	2,26	7,77	5,39	1,10	238,37
Чукотский АО	19346,3	9555,2	49,39	46,52	46,52	0,00	94,19
Итого	717475,1	40284,7	5,61	11,29	6,54	4,29	116,51
Итого Российская Федерация	9217079,6	625501,7	6,79	12,97	4,39	7,61	64,69

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Внутренние облигационные займы

В 2013 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 28 субъектов Федерации и 1 муниципального образования (по сравнению с 27 регионами и 4 муниципалитетами, выпустившими облигации в 2012 г.). Проспекты эмиссии в Минфине РФ в 2013 г. зарегистрировали: Волгоградская область, Красноярский край, Республика Карелия, Нижегородская, Тверская области, г. Санкт-Петербург, Томская область, Республика Саха (Якутия), Ярославская область, Удмуртская Республика, Самарская область, Ставропольский край, Республика Башкортостан, Белгородская, Липецкая, Воронежская, Тульская, Оренбургская, Костромская области, г. Москва, Новосибирская область, Республика Мордовия, Смоленская, Омская, Кемеровская области, г. Новосибирск.

В 2013 г. объем размещаемых облигаций составил 154,6 млрд руб., увеличившись по сравнению с уровнем 2012 г. на треть. Таким образом, за год объем эмиссии субфедеральных и муниципальных облигаций увеличился с 0,19 до 0,23% ВВП (табл. 23).

Таблица 23

Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, % к ВВП

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Выпуск	0,19	0,17	0,27	0,46	0,47	0,37	0,28	0,26	0,43	0,41	0,25	0,10	0,19	0,23
Погашение	0,46	0,23	0,10	0,15	0,19	0,28	0,14	0,18	0,26	0,16	0,18	0,21	0,13	0,12
Чистое финансирование	-0,27	-0,07	0,16	0,31	0,29	0,09	0,14	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06	0,12

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Минфина России.

Крупнейшие размещения ценных бумаг осуществили: Москва – 29,7 млрд руб., или 19,8% общего объема внутренних заимствований, Красноярский край – 11,0 млрд руб., или 7,4%, Нижегородская область – 10,0 млрд руб., или 6,7%, Воронежская область – 9,8 млрд руб., или 6,5% (табл. 24).

Таким образом, на четырех крупнейших эмитентов пришлось 40,4% общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций.

Наиболее высокий уровень секьюритизации (100%) наблюдается у регионов с наиболее развитым рынком заимствований – у Москвы и Санкт-Петербурга.

Объем чистых заимствований на рынке ценных бумаг в 2013 г. составил 77,6 млрд руб., увеличившись вдвое по сравнению с 2012 г. (38,2 млрд руб.). (табл. 24).

Таблица 24

**Размещение субфедеральных и муниципальных
ценных бумаг в 2013 г.**

Субъект Федерации	Объем эмиссии, млрд руб.	Доля эмитента в общем объеме эмиссии, %	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям, %
Центральный федеральный округ			
Белгородская область	3,5	2,3	27,4
Воронежская область	9,7	6,5	74,5
Тверская область	3,0	2,0	12,9
Костромская область	3,0	2,0	33,0
Липецкая область	3,0	2,0	42,3
Рязанская область	2,5	1,7	16,3
Смоленская область	3,0	2,0	12,5
Тульская область	5,0	3,3	53,2
Ярославская область	5,0	3,3	30,6
г. Москва	29,7	19,8	100,0
Северо-Западный федеральный округ			
Республика Карелия	2,0	1,3	23,5
г. Санкт-Петербург	0,95	0,1	100,0
Южный федеральный округ			
Волгоградская область	7,0	4,7	41,7
Северо-Кавказский федеральный округ			
Ставропольский край	5,0	3,3	35,2
Приволжский федеральный округ			
Республика Башкортостан	5,0	3,3	57,0
Республика Мордовия	3,0	2,0	21,7
Удмуртская Республика	2,0	1,3	8,2
Чувашская Республика – Чувашия	1,5	1,0	32,3
Нижегородская область	10,0	6,7	17,3
Самарская область	8,3	5,5	60,7
Оренбургская область	5,0	3,3	29,7
Уральский федеральный округ			
Свердловская область	3,00	2,5	46,8
Сибирский федеральный округ			
Красноярский край	11,0	7,4	39,4
Кемеровская область	1,0	0,7	4,9
Новосибирская область	5,0	3,3	10,6
Омская область	5,0	3,3	9,8
Томская область	5,8	3,9	45,4
Республика Хакасия	3,0	2,0	35,0
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	2,5	1,7	24,3
Российская Федерация – итого	149,6	100,0	15,1

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Таблица 25

**Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных
и муниципальных ценных бумаг, млн руб.**

	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
1	2	3	4
2013			
Чистые заимствования	77610,5	75454,0	2156,5
Привлечение средств	154642,0	149641,8	5000,2
Погашение основной суммы задолженности	77031,5	36187,5	2843,7
2012			
Чистые заимствования	38175,9	36797,5	1378,5
Привлечение средств	119855,0	115953,2	3901,9
Погашение основной суммы задолженности	81679,1	79155,7	2523,4

Окончание таблицы 25

1	2	3	4
2011			
Чистые заимствования	-58202,6	-57113,1	-1089,5
Привлечение средств	55050,7	53366,2	1684,5
Погашение основной суммы задолженности	113253,3	110479,3	2774,1
2010			
Чистые заимствования	29774,6	28611,9	1162,6
Привлечение средств	111106,3	105854,3	5251,9
Погашение основной суммы задолженности	81331,7	77242,4	-4089,3
2009			
Чистые заимствования	95457,6	97916,5	-2458,9
Привлечение средств	158114,0	153992,5	4121,5
Погашение основной суммы задолженности	62656,5	56076,1	6580,4
2008			
Чистые заимствования	68851,3	72984,9	-4133,7
Привлечение средств	178565,7	177324,4	1241,4
Погашение основной суммы задолженности	109714,5	104339,4	5375,0
2007			
Чистые заимствования	25867,0	23692,0	2175,0
Привлечение средств	84159,2	79889,8	4269,4
Погашение основной суммы задолженности	58292,2	56197,8	2094,4

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т.Гайдара на основе данных Федерального казначейства.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили их эмиссию и в 2013 г. С 1999 г. ежегодные эмиссии облигаций проводит Волгоградская область, с 2003 г. – Красноярский край, с 2004 г. – Республика Карелия и Нижегородская область. Впервые осуществили выпуск эмиссионных долговых ценных бумаг Республика Мордовия, Смоленская, Омская и Кемеровская области (табл. 26).

Таблица 26

Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 1999–2013 гг.

Эмитент	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Субъекты Федерации															
Волгоградская область	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Красноярский край					*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Карелия						*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Нижегородская область						*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Тверская область				*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Томская область		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Саха (Якутия)				*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Ярославская область					*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Удмуртская Республика						*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Самарская область					*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

Продолжение таблицы 26

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Ставропольский край			*							*			*	*	*
Республика Башкортостан			*	*		*	*	*	*				*	*	*
Белгородская область				*	*		*	*		*				*	*
Липецкая область						*	*	*	*	*				*	*
Воронежская область						*	*	*	*					*	*
Тульская область								*						*	*
Оренбургская область														*	*
Костромская область				*	*		*		*				*		*
Москва	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*
Новосибирская область	*				*	*	*		*						*
Республика Мордовия				*											*
Смоленская область															*
Омская область															*
Кемеровская область															*
Свердловская область												*	*	*	
Республика Чувашия	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Калужская область						*		*	*	*			*	*	
Вологодская область													*	*	
Краснодарский край						*			*			*		*	
Республика Хакасия												*		*	
Рязанская область												*		*	
Иркутская область			*	*	*	*	*	*	*	*	*			*	
Республика Марий Эл														*	
Республика Коми		*	*	*	*	*	*	*		*		*	*		
Ивановская область									*				*		
Республика Бурятия													*		
Мурманская область				*	*							*			
Ханты-Мансийский АО				*	*						*				
Пензенская область								*	*	*					
Ульяновская область									*	*					
Курганская область								*		*					
Московская область				*	*	*	*	*	*	*					
Республика Калмыкия									*						
Хабаровский край				*	*	*	*								
Кабардино-Балкарская Республика		*					*								
Ленинградская область			*	*	*	*									

Продолжение таблицы 26

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Ямало-Ненецкий АО					*	*									
Брянская область						*									
Сахалинская область				*											
Курская область				*											
Приморский край		*													
Муниципалитеты															
Новосибирск					*	*						*	*	*	*
Волгоград	*	*	*	*	*		*	*		*	*	*	*	*	
Красноярск					*	*	*		*	*	*	*	*	*	
Томск					*	*		*	*	*		*		*	
Казань							*	*	*		*	*	*		
Краснодар												*	*		
Уфа				*	*	*						*			
г. Электросталь Московской области									*		*				
Смоленск											*				
Липецк								*	*	*					
Магадан								*	*	*					
Братск										*					
Новороссийск										*					
Екатеринбург		*	*	*	*	*	*	*	*						
Клинский район Московской области							*	*	*						
Ногинский район Московской области							*	*	*						
Благовещенск								*	*						
Чебоксары	*							*	*						
г. Балашиха Московской области									*						
Одинцовский район Московской области							*	*							
Астрахань								*							
Брянск								*							
Воронеж								*							
г. Орехово-Зуево Московской области								*							
Ярославль								*							
Южно-Сахалинск					*	*	*								
Новочебоксарск	*		*			*	*								
Ангарск							*								
Вурнарский район Чувашской Республики							*								
г. Шумерля Чувашской Республики							*								
Барнаул						*									
Пермь						*									

Окончание таблицы 26

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Нижний Новгород				*											
Кострома	*	*													
Архангельск	*														
Дзержинский	*														

Источник: Минфин России.

Раздел 4. Реальный сектор экономики

4.1. Макроструктура производства

4.1.1. Посткризисная динамика российской экономики в 2009–2013 гг.

Глобальный экономический кризис оказал влияние на российскую экономику по следующим направлениям: (1) произошло резкое падение внешнего спроса и цен на основные сырьевые товары, составляющие основу экспортного потенциала; (2) сократился внутренний спрос, обусловленный падением доходов экономики и населения; (3) сузились поставки импортных товаров, формирующих более трети ресурсов внутреннего рынка; и (4) изменилось направление движения инвестиций – резкое падение внутренних инвестиций в основной капитал и интенсивный отток капитала за рубеж.

Анализ динамики общеэкономических показателей показал, что постепенное снижение темпов экономического роста сопровождалось усилением диспропорций в сфере производства, потребления и финансирования, снижением инновационной активности производителей, усилением проблем разбалансированности технико-технологических характеристик основных фондов и инвестиций в основной капитал по базовым видам экономической деятельности. Расширение внутреннего потребительского спроса поддерживалось ростом заработной платы, значительно превышающим повышение производительности труда. Рост инвестиций в основной капитал не приводил к соответствующему повышению отдачи на единицу вложенных средств и труда (*табл. 1*). Развитие, основанное на экстенсивном использовании основных факторов, увеличение издержек производства, высокая доля импорта в ресурсах внутреннего рынка снижали конкурентоспособность российской экономики и динамику развития.

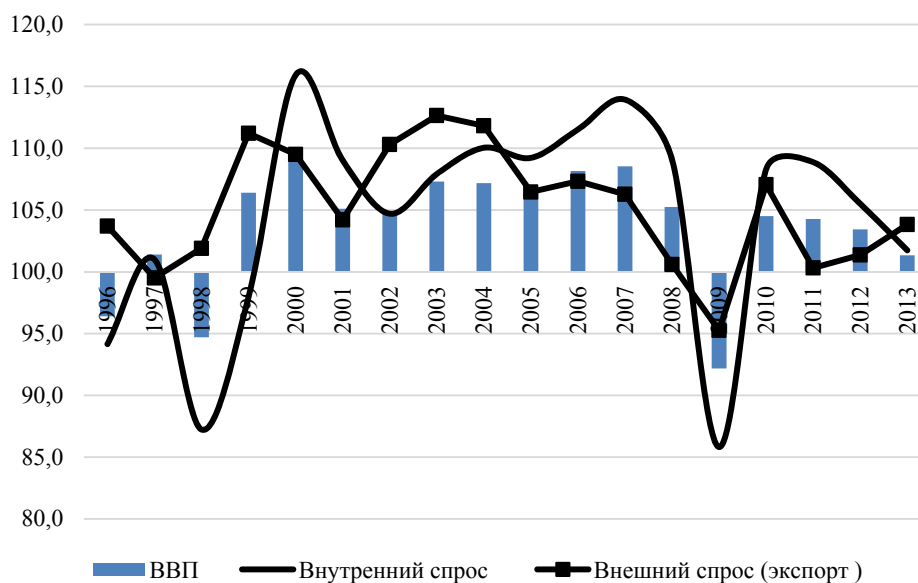
До кризиса 2008 г. характерным для российской экономики было одновременное расширение внешнего и внутреннего спроса, при этом совокупное влияние внутренних факторов, регулирующих уровень деловой активности, компенсировало ослабление воздействия внешнего спроса на темпы экономического роста. Причины острой и продолжительной реакции на последствия мирового кризиса 2008–2009 гг. имели внутреннюю природу. В острой фазе кризиса 2009 г. падение внутреннего спроса было более глубоким и восстановительные процессы заняли почти два года, в то время как внешний спрос к 2010 г. превысил докризисный показатель 2008 г. (*рис. 1*).

Таблица 1

Основные макроэкономические индикаторы социально-экономического развития 2008–2013 гг. в % к предыдущему периоду

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ВВП	105,2	92,2	104,5	104,3	103,4	101,3
Индекс промышленного производства	100,6	90,7	107,3	105	103,4	100,4
Добыча полезных ископаемых	100,4	99,4	103,8	101,8	101	101,1
Обрабатывающие производства	100,5	84,8	110,6	108	105,1	100,5
Производство сельского хозяйства	110,8	101,4	88,5	123,0	95,2	106,2
Инвестиции в основной капитал	109,9	84,3	106,0	110,8	106,6	99,7
Оборот розничной торговли	113,7	94,9	106,5	107,1	106,3	103,9
Объем платных услуг населению	104,3	97,5	101,5	103,0	103,7	102,1
Экспорт	134,6	63,7	132,1	131,3	102,7	98,8
Импорт	129,4	63,7	133,6	129,7	105,4	102,6
Индекс потребительских цен, на конец года	113,3	108,8	108,8	106,1	106,6	106,8
Индекс цен производителей промышленных товаров на конец года	93,0	113,9	116,7	112,0	105,1	103,4
Реальные располагаемые денежные доходы населения	102,4	103,0	105,9	100,5	104,6	103,3
Реальная начисленная заработная плата	111,5	96,5	105,2	102,8	108,4	105,2
Уровень общей безработицы по методологии МОТ, в %	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5	5,5

Источник: Росстат.

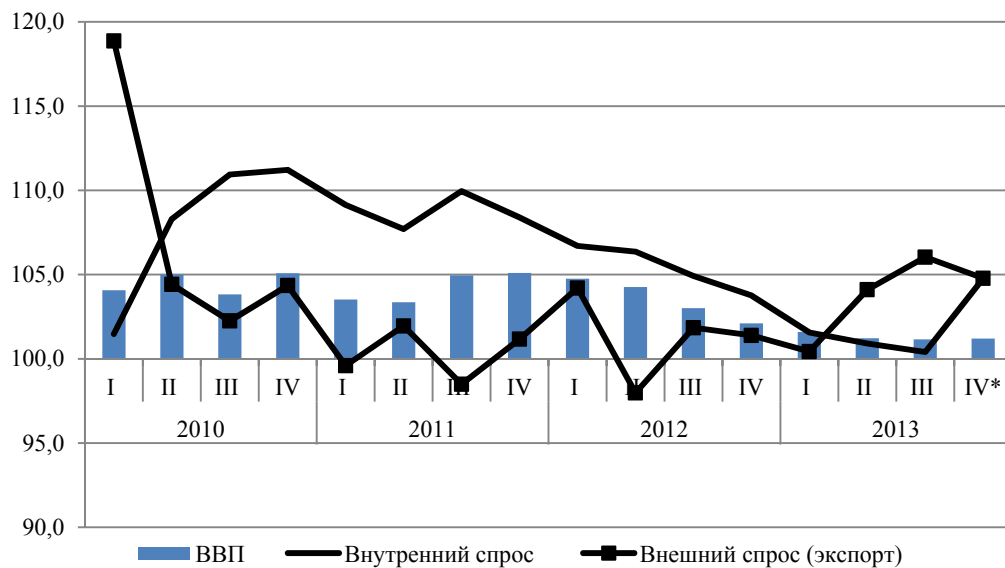


Источник: Росстат.

Рис. 1. Изменение динамики ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 1996–2013 гг., % предыдущему году

Различия в скорости восстановления отдельных компонентов совокупного спроса определили особенности функционирования экономики в 2011–2013 гг. Хотя по итогам последних четырех лет фиксировались опережающие темпы роста внутреннего спроса относительно ВВП и внешнего спроса, квартальная динамика позволяет увидеть, насколько их изменения вносили свои коррективы и ограничения в развитие российской экономики (рис. 2). Доминирующим фактором стагнации российской экономики в 2013 г. стало замедление темпов роста внутреннего спроса, которое наблюдалось с

III квартала 2011 г. Кроме того, на протяжении II квартала 2010 г. – I квартала 2013 г. фиксировалась понижающаяся динамика экспорта, что стало дополнительным фактором падения темпов роста ВВП. Несмотря на то что со II квартала 2013 г. темпы роста внешнего спроса увеличились относительно соответствующих периодов предыдущего года, это не оказало стимулирующего влияния на темпы роста ВВП, поскольку в 2013 г. динамика внутреннего спроса резко ослабилась, и, по сути, только экспорт товаров и услуг выступил фактором, который позволил сохранить динамику ВВП в области слабых положительных значений. В 2013 г. прирост внутреннего спроса составил 1,7% и внешнего спроса – 3,8% против соответственно 5,5 и 1,4% в 2012 г.



Источник: Росстат.

Рис. 2. Изменение динамики ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 2010–2013 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Индекс выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности в 2013 г. по сравнению с 2012 г. составил 100,5%. В 2013 г. объем промышленного производства увеличился всего на 0,4% к предыдущему году. При этом в обрабатывающем производстве, ориентированном преимущественно на внутренний рынок, во II–III кварталах 2013 г. фиксировались отрицательные годовые и квартальные темпы роста относительно соответствующих периодов предыдущего года. В декабре 2013 г. всего третий раз за год в обрабатывающем производстве был зафиксирован рост выпуска (1,6% в годовом выражении), что привело к приостановке спада в IV квартале и стабилизации темпов роста по итогу года примерно на уровне 2012 г. На характер промышленной динамики со II квартала 2013 г. стал оказывать слабый рост в добыче полезных ископаемых, что в значительной степени было обусловлено увеличением спроса на внутреннем рынке, а также в традиционных странах-импортерах в преддверии начала отопительного сезона при неблагоприятных климатических прогнозах на зиму 2013–2014 гг. Индекс физического объема производства в добыче полезных ископаемых составил в 2013 г. 101,2% к предыдущему году.

Крайне негативное влияние на макроэкономическую ситуацию в российской экономике оказало замедление деловой активности в строительно-инвестиционном комплексе, которое наблюдалось с IV квартала 2011 г., а в 2013 г. началось сокращение объемов работ в строительстве. Во II–III кварталах 2013 г. падение инвестиций в основной капитал достигло 1,4%, а в целом за год – 0,3% относительно соответствующих периодов 2012 г. при сокращении объемов работ в строительстве в годовом выражении на 1,5%.

Неблагоприятное влияние на общеэкономическую динамику оказали и другие отрасли реального сектора экономики. Низкий рост в промышленности, на потребительском и инвестиционном рынках определил стагнацию спроса на услуги транспорта и замедление темпов прироста услуг связи до 4,5% в 2013 г. против 5,6% годом ранее.

Замедлялись потребительский спрос и оборот оптовой торговли. Темпы прироста оборота розничной торговли за последние три года достигли пиковых значений в IV квартале 2011 г. и на протяжении 2012–2013 гг. устойчиво замедлялись, но оставались при этом основным драйвером экономического роста (рис. 3). В 2013 г. оборот розничной торговли увеличился на 3,9% при 6,4% годом ранее, а оптовой торговли – соответственно на 0,9% против 3,4%.

Несмотря на нисходящую динамику, торговля в 2013 г. оставалась одной из наиболее устойчивой к рискам экономического развития отраслей экономики.



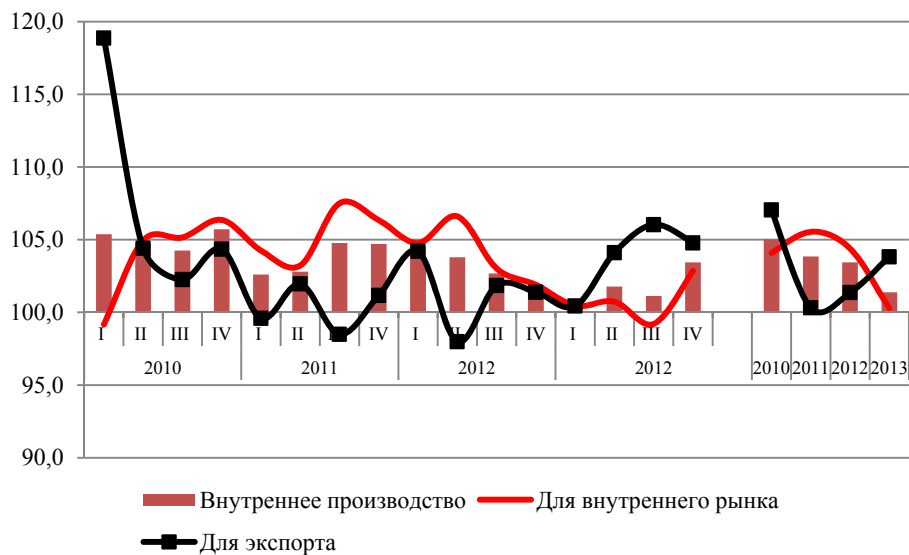
Источник: Росстат.

Рис. 3. Индексы выпуска товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности в 2010–2013 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Положительным фактором, определившим сохранение позитивной динамики ВВП, в 2013 г. стал рост производства в сельском хозяйстве на 6,2% относительно 2012 г. В результате отрасль смогла достичь уровня 2011 г.

Динамика внутреннего рынка определялась соотношением темпов роста отечественного производства для внутреннего потребления и внешнего рынка, с одной стороны, и динамики и структуры импорта – с другой. Посткризисное восстановление отечественного производства для внутреннего рынка протекало крайне медленно, несмотря на то что его падение в острой фазе кризиса 2009 г. было менее глубоким, чем сокращение импорта. Резкое замедление внутреннего производства обусловлено как низкой конкурентоспособностью отечественных товаров и услуг по сравнению с импортными аналогами, так и низкой эффективностью производства в сегменте неторгуемых товаров и услуг по сравнению с экспортоориентированным сектором экономики.

Для российской экономики принципиальное значение имеет как уровень внешнего спроса на минерально-сырьевые продукты, так и направление использования доходов от внешнеэкономической деятельности. Усиление концентрации доходов в экспортоориентированном секторе промышленности оказывало давление на внутренний рынок. Если в 2010 г. опережающий рост экспортного сектора экономики определил интенсивность выхода из кризиса отечественного производства, ориентированного на внутренний рынок, то уже в 2011–2012 гг. ускорение среднегодовых темпов прироста отечественного производства до 5,0% оказалось явно недостаточным, чтобы купировать последствия замедления темпов прироста экспорта до 0,8%. Ситуация осложнилась в 2013 г., когда темпы отечественного производства замедлились до 0,3% против 4,4% годом ранее, а экспорт снизился до 98,8% относительно предшествующего года (см. рис. 4).



Источник: Росстат.

Рис. 4. Динамика внутреннего производства в 2010–2013 гг., в % к соответствующему кварталу предыдущего года

Отмечая значимость динамики внутреннего рынка как доминирующего фактора развития российской экономики в 2010–2013 гг., следует отметить особенности формиро-

вания ресурсов внутреннего рынка. Стартовые условия выхода из кризиса характеризовались падением индекса физического объема выпуска по базовым видам экономической деятельности в 2009 г. на 9,8% относительно предыдущего года и импорта по физическому объему – на 30,4%. Масштабное падение импорта в 2009 г. определило структурные изменения внутреннего рынка: при сокращении потребительского спроса, снижении доходов населения и ослаблении курса рубля произошло кратковременное повышение доли предложения товаров отечественного производства (рис. 5). Однако, с учетом того что российская экономика на протяжении десятилетнего периода функционировала в условиях опережающих темпов роста импорта относительно отечественного производства, при выходе из кризиса структура ресурсов внутреннего рынка в 2010 г. повторяла структуру докризисного уровня 2007 г. Позже, в 2011–2013 гг., структура ресурсов внутреннего рынка несколько изменилась (в худшую сторону) за счет повышения доли импортных товаров в ресурсах внутреннего рынка с 24,9 до 26,7%. В 2013 г. на капитальные товары импортного производства приходилось 6,2% инвестиций и 44% товарных ресурсов розничной торговли.



Источник: Росстат.

Рис. 5. Динамика внутреннего спроса по компонентам в 2010–2013 гг., в % к соответствующему кварталу предыдущего года

При отсутствии резервных конкурентоспособных мощностей импортозамещение в 2010–2012 гг. концентрировалось в сегменте производств с высокой долей промышленной сборки. Это определило изменение пропорций между импортом инвестиционных и промежуточных товаров (см. табл. 2). В частности, повышение доли товаров промежуточного потребления стимулировало выход из кризиса сборочных производств машиностроения, но вместе с тем и отражало недостаточный уровень локализации основного производства и компонентов.

Таблица 2

**Структура импорта по функциональному характеру использования
(по методологии платежного баланса), % к итогу**

	Товары		
	потребительские	инвестиционные	промежуточные
2006	46,2	17,0	36,8
2007	44,4	18,9	36,7
2008	41,8	23,8	34,4
2009	44,3	19,7	36,0
2010	40,7	19,5	39,8
2011	36,6	21,4	42,0
2012	38,1	24,9	37,0
2013	37,6	24,3	38,0

Источник: Росстат.

Повышение доли инвестиционных и промежуточных товаров в 2010–2012 гг. в структуре импорта при сокращении доли потребительских товаров явилось качественно новым для российской экономики процессом. При прочих равных условиях динамичный рост импорта должен был способствовать изменению конкурентной среды, и дальнейшее развитие реального сектора в данной ситуации должно было зависеть от интенсивности инвестиций в основной капитал, ориентированных на модернизацию и диверсификацию производства. Вместе с тем высокая доля импорта в обороте розничной торговли и в объеме инвестиций в основной капитал усиливала зависимость баланса валовых ресурсов экономики от изменений внешнеэкономической конъюнктуры. В 2013 г. падение инвестиций в основной капитал привело к одновременному сокращению спроса на отечественные и импортные капитальные товары и усиливало развитие негативных тенденций на внутреннем рынке.

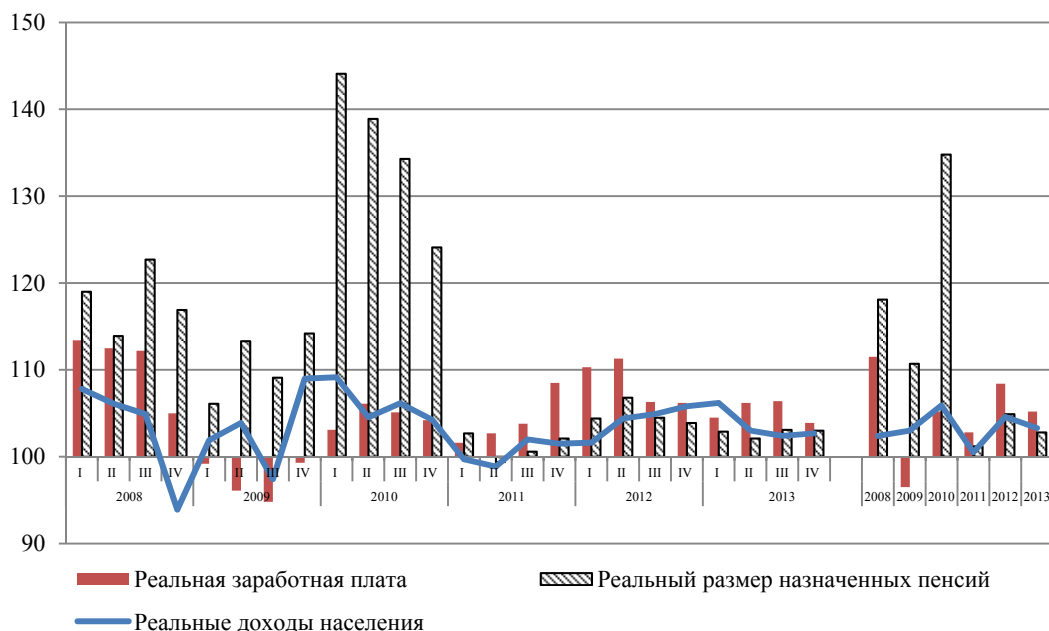
4.1.2. Основные характеристики использования ВВП в 2009–2013 гг.

Принятая модель выхода из кризиса 2008 г. была направлена в первую очередь на выполнение государственных социальных гарантий и обязательств. В целях поддержания уровня жизни населения и сохранения социальной стабильности расходы на государственное управление повысились в 2009 г. до 20,8% ВВП и в период 2010–2013 гг. оставались выше докризисного уровня.

В 2009–2013 гг. темпы прироста реальных доходов населения и реальной заработной платы устойчиво оставались в области положительных значений, это являлось кардинальным отличием от ситуации преодоления последствий кризиса 1998 г.

Структура реальных доходов населения в 2009–2010 гг. изменялась под воздействием опережающего роста реального размера назначенных пенсий в 1,5 раза по сравнению с докризисным показателем 2008 г. при восстановлении реальной заработной платы. В 2010 г. доля социальных выплат в денежных доходах населения составила 17,7% и повысилась на 6,1 п.п. по сравнению с 2007 г. при снижении доли оплаты труда на 2,3 п.п. и доходов от собственности и предпринимательской деятельности – на 3,2 п.п. В 2011–2013 гг. ситуация изменилась: отмечается ускорение темпов роста реальной заработной платы, в том числе за счет повышения уровня оплаты труда в бюджетном секторе экономике, пенсии хотя и росли, но значительно медленнее, чем в период 2009–2010 гг. В 2013 г. прирост реальных располагаемых доходов населения относительно 2010 г. составил 8,6%, реальной заработной платы – 17,2% и реального размера назначенных пенсий – 9,1% (рис. 6). Доля оплаты труда в 2013 г. составляла 65,9% денежных

доходов, социальные выплаты – 18,4% (+0,7 п.п. к показателям 2010 г.) при дальнейшем сокращении вклада доходов от собственности и предпринимательской деятельности.



Источник: Росстат.

Рис. 6. Динамика реальных доходов населения в 2008–2013 гг., в % к соответствующему периоду предыдущего года

Рост доходов населения явился одним из основных факторов сохранения позитивной динамики внутреннего рынка. Конечное потребление домашних хозяйств вышло на докризисный уровень 2008 г. в 2010 г., а среднегодовые темпы роста в 2011–2012 гг. достигли 107,3%. Однако во второй половине 2012 г. обозначилось, а в 2013 г. усилилось замедление динамики расходов на конечное потребление домашних хозяйств до 104,7% относительно предыдущего года. Если в 2010–2012 гг. внутренний рынок функционировал при одновременном расширении инвестиционного и потребительского спроса, то в 2013 г. исключительным фактором сохранения положительной динамики ВВП и внутреннего рынка стало конечное потребление домашних хозяйств. Доля конечного потребления в 2013 г. достигла 71,6% ВВП и была максимальной за последние четырнадцать лет, исключая острую фазу кризиса 2009 г. (см. табл. 3, рис. 7).

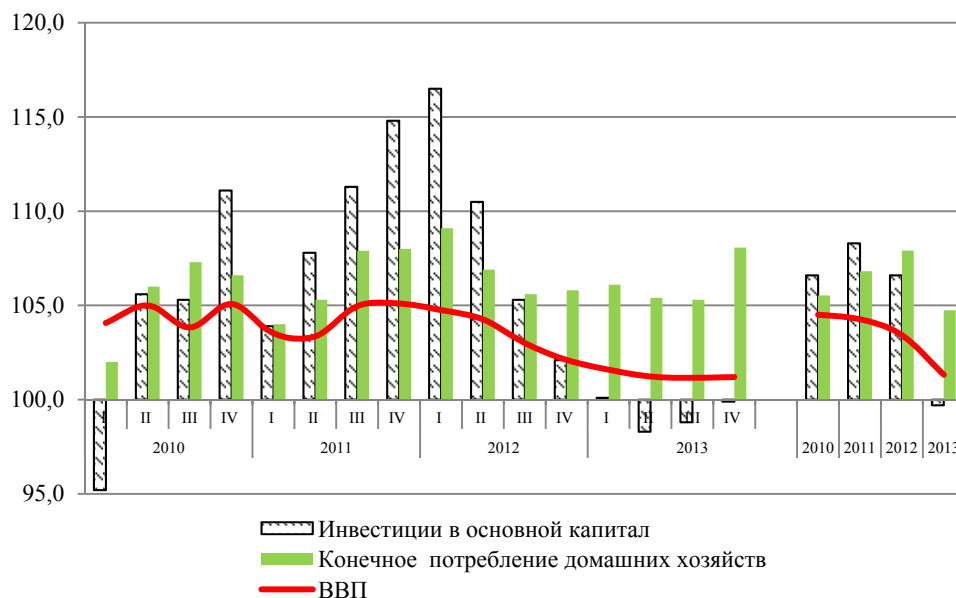
Таблица 3

Структура использованного ВВП в 2008–2013 гг., в действующих ценах, % к итогу

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:							
Расходы на конечное потребление домашних хозяйств	66,1	66,7	75,4	70,2	67,4	69,5	71,6
государственного управления	48,2	48,4	54,1	51,0	48,9	49,9	51,7
некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства	17,3	17,8	20,8	18,7	18,2	19,2	19,5
	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4

Окончание таблицы 3

1	2	3	4	5	6	7	8
Валовое накопление	24,2	25,5	18,9	22,6	25,1	24,6	23,2
Валовое накопление основного капитала	21,0	22,3	22,0	21,6	21,5	22,0	21,5
Изменение запасов материальных оборотных средств	3,2	3,2	-3,1	1,0	3,7	2,6	1,8
Чистый экспорт	8,6	9,2	7,4	8,1	8,6	7,4	5,6
Статистическое расхождение	1,1	-1,5	-1,8	-0,9	-1,2	-1,5	-0,4



Источник: Росстат.

Рис. 7. Динамика конечного потребления домашних хозяйств и инвестиций в основной капитал в 2010–2013 гг., в % к соответствующему периоду предыдущего года

Оборот розничной торговли в 2013 г. демонстрировал замедление, которое обусловлено общим снижением экономического роста и сужением розничного кредитного рынка. Однако основным фактором замедления оборота розничной торговли является снижение прироста доходов населения относительно 2012 г. Реальные денежные доходы населения за 2013 г. выросли на 3,3%, что на 1,3 п.п. ниже роста аналогичного показателя в 2012 г.

По итогам 2013 г. оборот розничной торговли увеличился на 3,9% по сравнению с 2012 г. при показателе 4,6% годом ранее, в том числе по продовольственным товарам – на 2,5% против 3,6% и по непродовольственным товарам – на 5,0% против 8,6%. Отметим, что замедление динамики оборота розничной торговли не сопровождалось существенным изменением модели потребительского поведения: доля сбережений в доходах населения сохранилась на уровне предыдущего года и составила 10%, основные изменения коснулись изменения не доли сбережений, а пропорций между покупкой валюты и приростом наличных денег на руках у населения в пользу последнего. Характерным для 2013 г. стало то, что наряду с замедлением продаж в непродовольственной сфере в структуре потребительских расходов домашних хозяйств значительно снизилась доля продовольственных товаров. Таким образом, население в периоды финансовой неста-

бильности не всегда снижает свои расходы, а начинает более рационально совершать покупки.

На фоне очевидного ухудшения экономической динамики население в 2013 г. в стремлении минимизировать социальные риски довольно сдержанно относилось к приобретению многих видов услуг. По итогам 2013 г. объем платных услуг населению увеличился на 2,1% при 3,7% годом ранее. В структуре объема платных услуг населению продолжали доминировать жилищно-коммунальные, транспортные услуги и услуги связи. Негативное влияние на уровень спроса оказал уровень цен и тарифов: индекс потребительских цен на услуги в январе – декабре 2013 г. к январю – декабрю 2012 г. составил 108,1% при 105,4% в аналогичной период предыдущего года. В результате в 2013 г. в структуре использования денежных доходов населения доля платных услуг населению составила 14,8%, что на 0,4 п.п. ниже аналогичного показателя 2012 г. Сложившиеся тенденции в экономике России оказали влияние на развитие большинства видов платных услуг населению.

Динамика рынка бытовых услуг определяется постепенным расширением спроса на услуги квалифицированных специалистов. За 2013 г. объем предоставления в целом бытовых услуг увеличился на 5,9%. Доля бытовых услуг в структуре рынка платных услуг населению составляет порядка 10%. Наиболее емкими сегментами являются два вида услуг: техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, машин и оборудования и ремонт и строительство жилья и других построек, суммарно занимая 60,8% в общем объеме.



Источник: Росстат.

Рис. 8. Объемы и динамика кредитов, предоставленных населению, и вкладов в 2008–2013 гг., в % к соответствующему кварталу предыдущего года

Спрос населения поддерживался ростом потребительского и ипотечного кредитования. Незначительное ослабление темпов роста вкладов населения наблюдалось только в острой фазе кризиса. Пик падения кредитной активности населения пришелся на

IV квартал 2009 г., затем она динамично нарастала до II квартала 2012 г. при постепенном замедлении темпов роста в последующие периоды (рис. 8). Несмотря на ниспадающую активность кредитования, на характер использования доходов населения в 2013 г. стала оказывать проблема возвратов займов, что обусловило замедление темпов сбережения и расходов на текущее потребление.

Структура использования ВВП определялась изменением пропорций между конечным потреблением и валовым накоплением. Сравнительный анализ динамики ВВП по компонентам конечного использования иллюстрирует сокращение доли валового накопления и чистого экспорта. Под влиянием резкого падения доходов экономики доля валового сбережения в ВВП в 2013 г. снизилась до 28,4% при 32,6% в 2011 г., а доля инвестиций в основной капитал осталась на среднем за период 2010–2013 гг. уровне и составила 19,8% ВВП.

Счет операций с капиталом платежного баланса иллюстрирует асимметрию формирования ресурсов сбережения и их использования на инвестиционные цели. Характерной чертой российской инвестиционной модели являются значительные объемы сбережений, и проблема не в том, чтобы найти ресурсы, а в том, как рационально трансформировать их в инвестиции в основной капитал. Заметим, что анализ счета с капиталом показывает, что российская экономика на протяжении последнего десятилетия является чистым кредитором. В 2013 г. чистый отток капитала составил 62,7 млрд долл.

Таблица 4

**Основные показатели инвестиционного потенциала
в период 2008–2013 гг., в % ВВП**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ВВП	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Валовое сбережение	33,3	24,6	29,8	32,6	30,5	28,4
Валовое накопление	25,5	18,9	22,6	25,1	24,6	23,2
Из него:						
валовое накопление основного капитала	22,3	22,0	21,6	21,5	22,0	21,5
изменение запасов материальных оборотных средств	3,2	-3,1	1,0	3,7	2,6	1,8
Инвестиции в основной капитал	21,3	20,6	19,8	19,4	20,3	19,8
Средства Резервного фонда	9,8	4,7	1,7	1,5	3	4,3
Средства Фонда национального благосостояния	6,3	7,1	5,8	5	4,3	4,3
Вклады (депозиты) физических лиц	14,3	19,3	21,2	21,3	22,8	24,7

Источник: Росстат.

**4.1.3. Изменение структуры формирования
ВВП по источникам доходов**

Низкая конкурентоспособность российской экономики обусловлена сохранением высокого уровня затрат на производство товаров и услуг. Анализ счета товаров и услуг платежного баланса показывает, что за период 2001–2011 г. доля промежуточного потребления в среднем составила 41,8% в валовых ресурсах экономики при предельных отклонениях от среднего значения +1,1% в 2009 г. и -1,8% в 2002 г. Таким образом, удельный вес добавленной стоимости в основных ценах изменялся крайне несущественно, что определялось сохранением высокой материалоемкости производства. Структура затрат на производство продукции и услуг иллюстрирует повышение доли материальных затрат за счет как сырья и материалов так и топливно-энергетической составляющей. Определяющее влияние на динамику объемов валовой продукции для всех видов экономической деятельности имели изменения конечного спроса. Изменение структуры производства валовой добавленной стоимости в целом за период 2009–

2013 гг. определялось сокращением доли промышленности при повышении вклада торговли, строительства, финансового сектора экономики и рынка недвижимости. Следует заметить, что посткризисное развитие экономики при реализации антикризисных мер по поддержанию социальной сферы и системообразующих отраслей производства в целом способствовало воспроизводству пропорций, характерных для 2007 г., что и стало одним из факторов замедляющихся темпов экономического роста в 2011–2013 гг.

Другим фактором, определяющим рост затрат на производство, являлось повышение затрат на оплату труда. Динамика внутреннего рынка в 2009–2013 гг. базировалась на перераспределении доходов от предприятий к населению. Доля оплаты труда в ВВП в 2013 г. повысилась до 52,0% против 50,5% в 2012 г. Следует отметить, что сектор производства товаров уже столкнулся с ограничениями для дальнейшего повышения расходов на заработную плату при действующей с 2008 г. тенденции резкого ослабления темпов роста и производства, и производительности труда. Если до кризиса 2008 г. возможность коррекции динамики затрат на заработную плату была реальна за счет изменения ценовой и тарифной политики, то в 2011–2013 гг. использование этого фактора ограничивалось сужением платежеспособного спроса на внутреннем рынке.

Таблица 5

**Структура формирования ВВП по источникам доходов
в 2007–2013 гг., % к итогу, в текущих ценах**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:							
оплата труда наемных работников, включая скрытые оплаты труда и смешанные доходы	46,7	47,4	52,6	49,6	49,7	50,5	52,0
чистые налоги на производство и импорт	19,2	20,0	16,6	17,8	19,5	19,9	19,2
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	34,1	32,6	30,8	32,6	30,8	29,6	28,8

Источник: Росстат.

Возможности дальнейшего роста затрат на оплату труда стали довольно жестко ограничиваться изменениями конкурентной среды на товарных рынках вследствие повышения давления со стороны импорта и снижения результатов финансовой деятельности предприятий и организаций. В 2012–2013 гг. рентабельность в целом по экономике оставалась ниже докризисных значений. При общей тенденции к сокращению внутреннего платежеспособного спроса сдержанная ценовая политика предприятий не привела к росту выпуска продукции, а повышение издержек производства вследствие удорожания топлива и электроэнергии провоцировало снижение финансовых показателей их деятельности.

Кроме того, снижение финансовых результатов деятельности предприятий и организаций в 2013 г. усиливало ограничения по финансированию текущей и инвестиционной деятельности. Сокращение сальдированного финансового результата экономики обусловило критическое замедление темпов роста прибыли, остающейся в распоряжении предприятий, до 4,7% по итогам девяти месяцев 2013 г. против 26,3% годом ранее. За январь – сентябрь 2013 г. сальдированный финансовый результат в целом по экономике составил 83,3% показателя годом ранее, в том числе в добыче полезных ископаемых – 96,9%, в обрабатывающем производстве – 68,3%, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – 74,5% и на транспорте – 83,3%. В целом по экономике рентабельность проданных товаров за январь – ноябрь 2013 г. составила 7,7% и была на 2,3 п.п. ниже аналогичного показателя предыдущего года. Ухудшение финансовых ре-

зультатов относительно показателей предыдущего года объясняется инфляцией издержек. В обрабатывающем производстве в январе – сентябре текущего года доля убыточных предприятий повысилась до 29,7% и на 2,3 п.п. превысила показатель предыдущего года. Наиболее существенное влияние оказали падение сальдированного финансового результата и снижение рентабельности в машиностроительном комплексе и производстве конструкционных материалов в связи с сокращением спроса со стороны строительного комплекса. По итогам января – сентября 2013 г. индекс цен производителей в обрабатывающих производствах составил 103,1% (годом ранее – 104,2%) при темпе прироста цен в добыче полезных ископаемых на уровне 11,9% (24,4%), в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды – на 9,8% (7,2%).

В добыче топливно-энергетических полезных ископаемых снижение рентабельности усиливалось из-за смещения производства в регионы с более сложными и высокозатратными условиями добычи ископаемого топлива.

Таблица 6

**Рентабельность проданных товаров, продукции и услуг,
а также активов организаций по видам экономической деятельности
в 2012–2013 гг., в %**

	Рентабельность			
	проданных товаров, продукции и услуг		активов	
	2012	2013	2012	2013
Всего	9,7	7,7	6,8	5,0
В том числе:				
сельское хозяйство	11,7	6,3	4,8	2,5
рыболовство, рыбоводство	21,4	21,5	18,7	15,1
добыча полезных ископаемых	31,0	25,1	15,3	12,7
В том числе:				
добыча топливно-энергетических ископаемых	28,8	24,1	15,2	13,1
обрабатывающие производства	11,0	9,5	8,1	4,9
Из них:				
производство пищевых продуктов	11,1	10,1	6,8	6,1
текстильное и швейное производство	12,3	7,1	5,0	3,5
производство кожи, изделий и обуви	8,1	6,2	3,9	1,8
обработка древесины и производство изделий	5,3	8,1	2,1	1,8
целлюлозно-бумажное производство	10,5	9,0	6,7	3,7
производство кокса и нефтепродуктов	11,3	9,6	12,7	6,0
химическое производство	22,9	16,7	15,8	7,5
производство резиновых и пластмассовых изделий	9,1	8,7	8,3	6,0
производство неметаллических минеральных продуктов	12,4	9,8	6,5	3,6
металлургическое производство и готовые изделия	11,8	9,9	7,8	4,9
производство машин и оборудования	7,7	7,5	4,5	3,5
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	8,1	8,9	6,0	5,6
производство транспортных средств и оборудования	6,0	5,8	2,7	2,3
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	4,7	4,7	2,1	1,3
строительство	3,8	3,5	1,7	1
оптовая и розничная торговля	8,2	7,1	7,9	7,2
гостиницы и рестораны	8,4	6,7	5,6	4,2
транспорт и связь	12,2	9,9	5,7	4,1
Из них:				
деятельность железнодорожного транспорта	3,5	1,4	2,7	0,7
деятельность прочего сухопутного транспорта	-0,8	-4,7	1,7	0,2
транспортирование по трубопроводам	14,9	13,3	6,6	5,7
связь	26,7	26,0	8,3	8,4

Источник: Росстат.

Низкая эффективность использования факторов производства остается одной из основных причин резкого замедления темпов экономического роста и снижения конкурентоспособности российской экономики. В краткосрочной перспективе изменение доходов экономики и уровень инфляции будут полностью определяться динамикой роста производительности труда и эффективности использования инвестиций. С учетом динамики инвестиций в основной капитал, демографических факторов, эффективности использования труда, основных фондов и энергоемкости потенциальный рост российской экономики находится на уровне 1,5–2,0%. Проблема ограниченного потенциала роста может быть разрешена за счет активного проведения структурных реформ.

4.1.4. Основные тенденции и факторы изменения эффективности использования трудовых ресурсов

В последние 15 лет среднегодовая численность занятых в экономике слабо росла при достаточно устойчивой тенденции повышения уровня экономической активности населения, снижения общей и зарегистрированной безработицы. Кризис 2008–2009 гг. не оказал негативного воздействия на рынок труда при реализации комплекса мер по поддержанию уровня жизни населения и содействию занятости. Принятые антикризисные меры позволили избежать развития негативных тенденций на рынке труда. Хотя уровень безработицы в 2009 г. повысился до 8,3%, с 2010 г. фиксируется устойчивое снижение численности безработных. Численность экономически активного и занятого населения в среднем за 2013 г. составила 75,5 млн и 71,4 млн чел., что в целом соответствует показателям 2012 г. Показатель безработицы в 2012–2013 гг. сохранялся на уровне 5,5% (по методологии МОТ), хотя во второй половине 2013 г. приостановилось снижение безработицы. Среднегодовая численность занятых в экономике в 2013 г. практически восстановилась на докризисном уровне 2008 г., а уровень общей безработицы снизился до исторического минимума за весь период наблюдений с 1990 г.

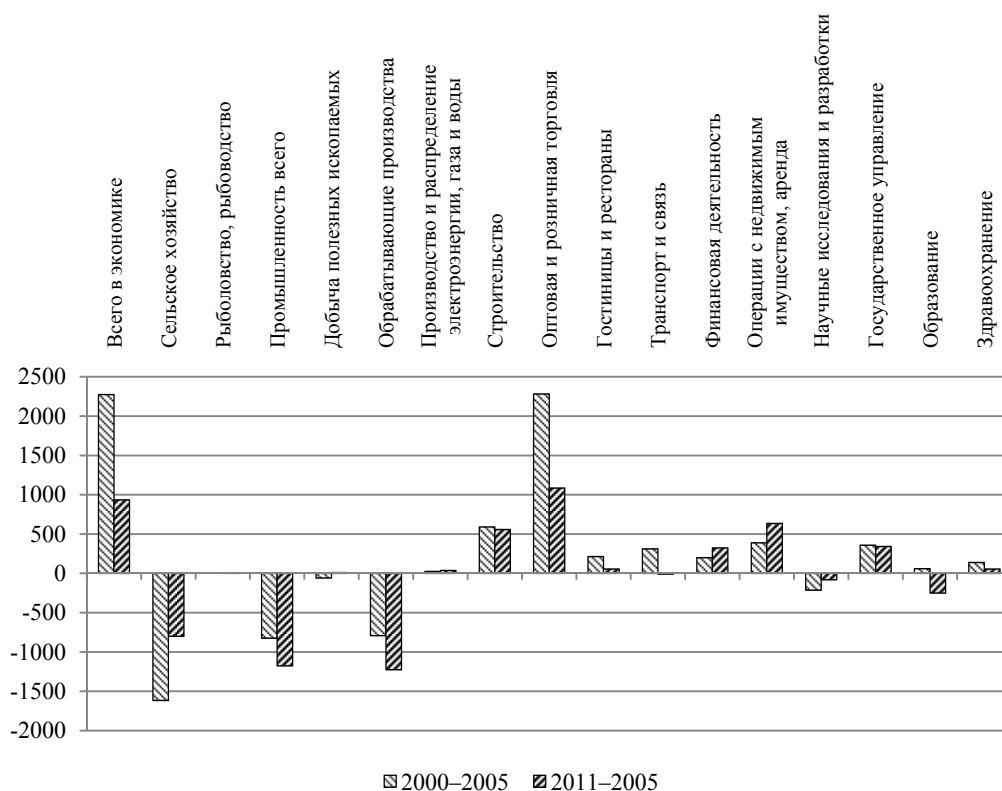


Источник: Росстат.

Рис. 9. Общая численность безработных в 2008–2013 гг., млн чел.

В органах службы занятости населения в среднем за 2013 г. было зарегистрировано на 15% меньше безработных граждан, чем в 2012 г. В течение всего 2013 г. число вакантных рабочих мест в органах службы занятости населения превышало численность зарегистрированных безработных. Однако потребность работодателей в работниках с июня 2013 г. начала сокращаться. По состоянию на конец декабря 2013 г. в банке данных органов службы занятости было 1,4 млн вакантных рабочих мест, коэффициент напряженности в расчете на 100 заявленных вакансий сократился с 91,3 чел. в конце декабря 2012 г. до 56,5 чел. в июне 2013 г. и повысился до 76,1 чел. в конце декабря 2013 г.

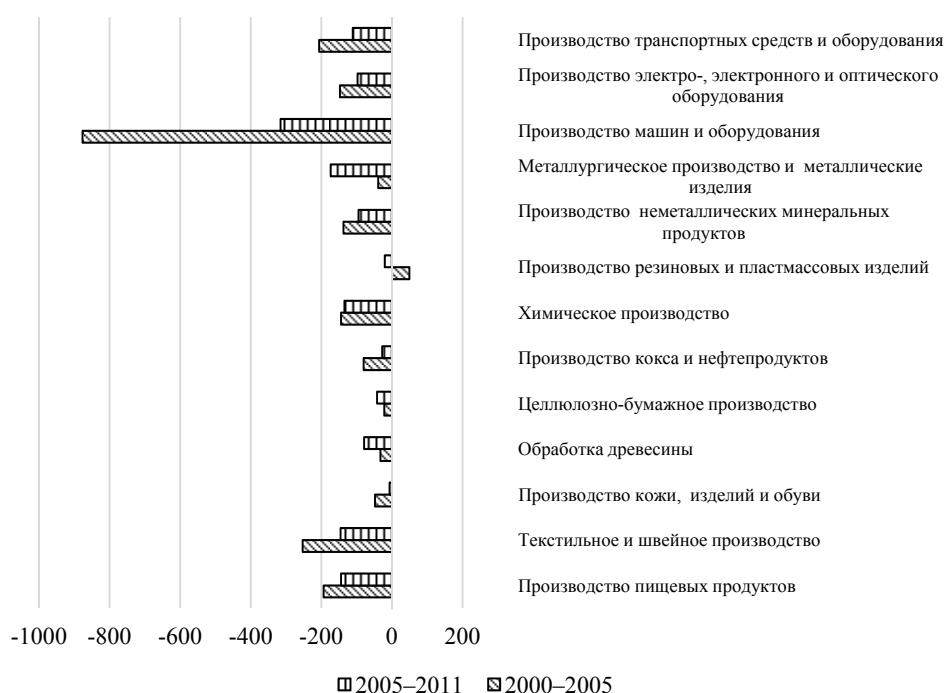
Характерной чертой для российской экономики в настоящее время является дальнейшее сокращение среднегодовой численности занятых в промышленности и сельском хозяйстве при расширении спроса на трудовые ресурсы в торговле, строительстве, финансовом секторе и государственном управлении. Настораживающими процессами на рынке труда в этот период становятся сокращение численности занятых в секторе науки и образовании, а также слабый спрос на кадры в здравоохранении.



Источник: Росстат.

Рис. 10. Изменение численности занятых по видам экономической деятельности в период 2000–2005 гг. и 2005–2011 гг., тыс. чел.

В промышленности численность занятых сокращалась наиболее высокими темпами, особенно в обрабатывающем производстве. Структура занятости в обрабатывающем производстве определялась динамичным сокращением занятости в машиностроительном и потребительском комплексах.



Источник: Росстат.

Рис. 11. Изменение численности занятых в обрабатывающем производстве в 2000–2005 гг. и 2005–2011 гг., тыс. чел.

Следует отметить, что существенное влияние на изменение занятости по видам экономической деятельности оказывала и высокая дифференциация уровня оплаты труда по видам экономической деятельности.

Заработная плата в обрабатывающем производстве остается ниже среднего показателя по экономике, при этом наиболее значительный разрыв – в сегменте производств потребительского комплекса. По уровню заработной платы машиностроительный комплекс только в 2012 г. приблизился к среднему показателю по экономике и превысил уровень заработной платы в целом по обрабатывающему производству. Лидерами по уровню заработной платы в экономике на протяжении последних 15 лет остаются добывающие производства, производства нефтепродуктов, финансовый сектор. В последние годы фиксировалось сокращение разрыва в оплате труда в секторе научных исследований и разработок. В образовании и здравоохранении уровень оплаты труда остается ниже среднего по экономике. В 2011–2013 г. при повышении уровня оплаты труда в бюджетном секторе усилился приток кадров в секторы государственных услуг.

С 2003 г. в экономике фиксировалась тенденция ослабления темпов роста производительности труда при снижении отдачи на инвестиции в основной капитал и основные фонды.

Динамика производительности труда довольно существенно дифференцирована по видам экономической деятельности. При высоких показателях оборота рабочей силы (наймов и увольнений) оборот рабочих мест (ликвидация старых и создание новых), характеризующий их обновление, остается довольно низким. Причем этот оборот поддерживается преимущественно выбытием рабочих мест с действующих предприятий, а не их созданием.

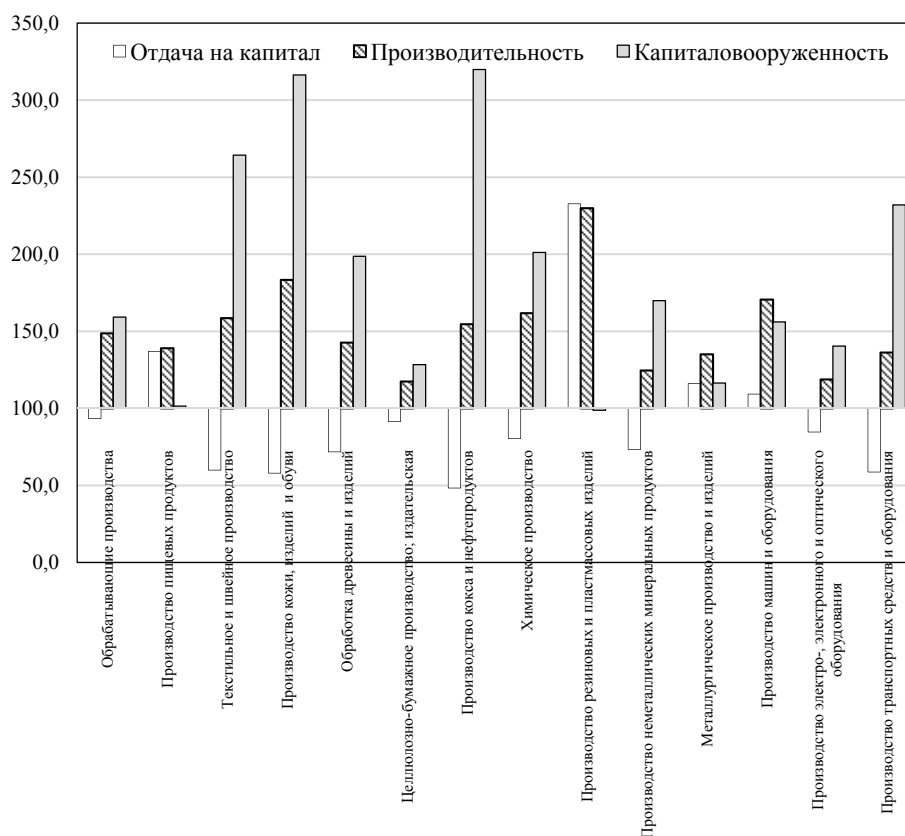
Таблица 7

Динамика производительности труда по видам экономической деятельности в 2003–2012 гг., в % к предыдущему году

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
В целом по экономике	107,0	106,5	105,5	107,5	107,5	104,8	95,9	103,2	103,8	103,1	101,0
Из нее:											
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	105,6	102,9	101,8	104,3	105,0	110,0	104,6	88,3	115,1	98,1	104,2
Рыболовство, рыбоводство	102,1	104,3	96,5	101,6	103,2	95,4	106,3	97,0	103,5	103,1	105,0
Обрабатывающие производства	108,8	109,8	106,0	108,5	108,4	102,6	95,9	105,2	104,7	103,6	101,7
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	103,7	100,7	103,7	101,9	97,5	102,1	96,3	103,0	100,3	99,7	98,0
Строительство	105,3	106,8	105,9	115,8	112,8	109,1	94,4	99,6	102,2	99,6	94,8
Оптовая и розничная торговля	109,8	110,5	105,1	110,8	104,8	108,1	99,0	103,6	102,1	105,2	102,4
Гостиницы и рестораны	100,3	103,1	108,5	109,2	108,0	109,2	86,7	101,7	99,5	101,8	100,0
Транспорт и связь	107,5	108,7	102,1	110,7	107,5	106,4	95,4	103,2	105,5	100,8	98,1
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	102,5	101,3	112,4	106,2	117,1	107,5	97,5	104,0	102,7	101,7	95,3
Справочно: Динамика отдачи инвестиций в основной капитал	95,4	94,3	95,9	92,7	88,5	95,8	109,3	98,6	96,4	97,07	98,4

* Предварительная оценка.

Источник: Росстат.



Источник: Росстат.

Рис. 12. Производительность труда и отдача на капитал в обрабатывающем производстве в 2012 г., в % к 2005 г.

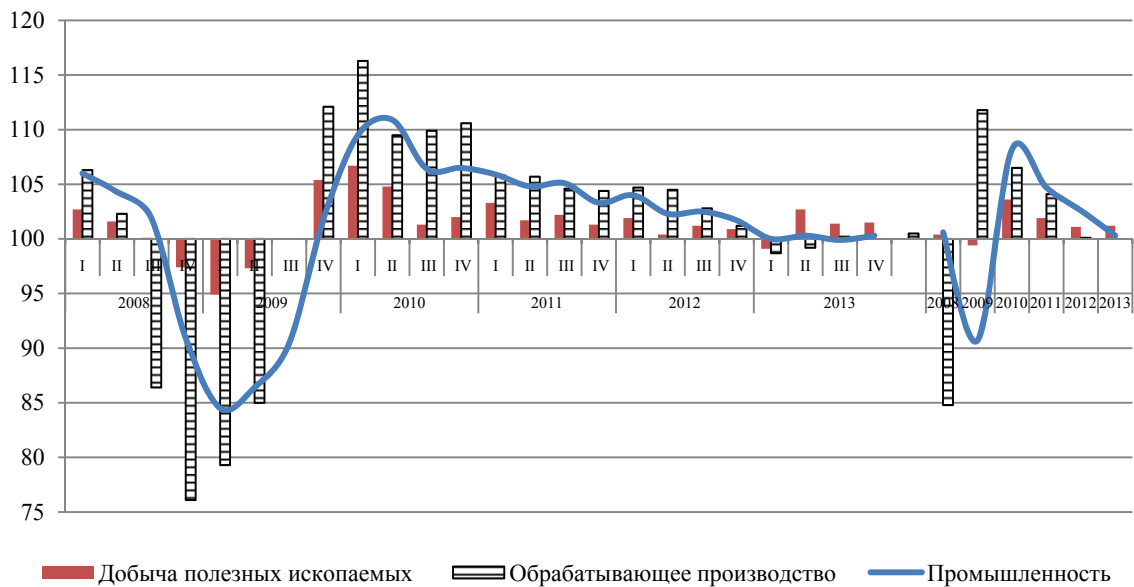
Опережающий рост инвестиций в основной капитал по сравнению с динамикой выпуска в целом за период 2005–2012 гг. и повышение капитальных затрат на единицу труда не привели к соответствующему изменению производительности труда и, в конечном счете, усилили тенденцию к снижению отдачи на единицу капитала. Таким образом, можно предположить, что нерациональная инвестиционная политика вела к снижению эффективности использования факторов производства и негативно отразилась на финансовых результатах деятельности.

4.1.5. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности

При анализе тенденций и факторов посткризисного восстановления промышленности можно выделить несколько этапов:

- восстановление положительной динамики промышленного роста в I–II кварталах 2010 г. относительно аналогичного периода предыдущего года при динамичном росте обрабатывающего производства до марта 2011 г.;
- ослабление динамики промышленного развития со второго полугодия 2010 г. при резком замедлении темпов добычи полезных ископаемых;
- замедление темпов обрабатывающего производства со II квартала 2011 г. до IV квартала 2012 г.;
- стагнация темпов промышленного производства в I квартале 2013 г. под влиянием сокращения добычи полезных ископаемых и при незначительном росте обрабатывающего производства;
- сокращение объемов обрабатывающего производства во II–III кварталах 2013 г., производства и распределения электроэнергии, газа и воды относительно аналогичного периода предыдущего года, компенсированное положительной динамикой в добыче полезных ископаемых;
- стабилизация ситуации в обрабатывающем производстве в IV квартале 2013 г. при усилении спада в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды относительно аналогичного периода предыдущего года.

Кризис российской промышленности 2008–2009 гг. характеризовался более глубоким спадом обрабатывающих производств при относительно сдержанном сокращении добычи топливно-энергетических полезных ископаемых. Если замедление темпов добычающих производств в условиях кризиса 2008–2009 гг. можно объяснить конъюнктурными факторами мировых рынков сырья, то вялая динамика отечественного производства для внутреннего потребления и рост импорта связаны с внутренними проблемами. Характер проявления кризисных явлений по видам экономической деятельности свидетельствовал об отсутствии процессов реструктуризации отечественного бизнеса, направленных на формирование новых конкурентоспособных рынков отечественной продукции. Как только защита внутренних рынков, связанная с заниженным обменным курсом, стала ослабевать, выяснилось, что позитивных изменений конкурентной среды не произошло. В российской экономике вновь стали воспроизводиться пропорции производства и импорта, характерные для периода до финансового кризиса 2008–2009 гг.



Источник: Росстат.

Рис. 13. Динамика промышленности в 2008–2013 гг., в % к соответствующему периоду предыдущего года

Кроме того, в 2009–2013 гг. наблюдалось усиление разрыва в темпах роста цен производителей промышленной продукции по видам экономической деятельности, а также цен и тарифов на продукцию естественных монополий.

Выход промышленности на траекторию роста в 2010–2011 гг. сопровождался повышением влияния добывающих производств при сдержанном развитии обрабатывающих производств. Отметим, что преодоление последствий кризиса определяли факторы внешнеэкономической конъюнктуры, что обусловило опережающий рост добывающих производств по сравнению с обрабатывающими производствами.

В целом структура восстановления в промышленности 2009–2012 гг. повторяла схему посткризисного развития 1998–2000 гг., когда рост начался в производстве пищевых продуктов, в добыче полезных ископаемых, а также обрабатывающих производств, связанных с переработкой углеводородов и других минерально-сырьевых ресурсов, а затем распространился и на другие виды экономической деятельности в промышленности.

Достигнув предкризисного уровня, российская экономика со второй половины 2012 г. начала демонстрировать признаки замедления роста. В этой ситуации решающее влияние оказывали внутренние ограничения, связанные с тем, что структура экономики не претерпела существенных изменений, а потенциал воздействия факторов, способствующих росту, оказался фактически исчерпанным. Со II квартала 2013 г. в обрабатывающем производстве стало фиксироваться падение объемов выпуска.

Динамика обрабатывающих производств довольно существенно дифференцируется по видам экономической деятельности, при этом наибольшее влияние оказывает соотношение темпов производства капитальных и потребительских товаров. Медленное восстановление инвестиционного спроса определило особенности функционирования машиностроительного комплекса.

Таблица 8

Индексы производства по основным видам обрабатывающих производств в 2008–2013 гг., в % к предыдущему году

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Обрабатывающие производства	100,5	84,8	111,8	106,5	104,1	100,1
В том числе:						
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	101,9	99,4	105,4	101	105,1	102,3
текстильное и швейное производство	94,6	83,8	112,1	102,6	98	104,9
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	99,7	99,9	118,7	108,6	89,9	94,7
обработка древесины и производство изделий из дерева	99,9	79,3	111,4	104	103,3	101,4
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	100,3	85,7	105,9	101,8	102,1	94,8
производство кокса и нефтепродуктов	102,8	99,4	105	102,9	102,2	102,0
химическое производство	95,4	93,1	114,6	105,2	101,3	104,9
производство резиновых и пластмассовых изделий	122,8	87,4	121,5	113,1	107,4	105,2
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	97,1	72,5	110,7	109,3	105,6	100,3
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	97,8	85,3	112,4	102,9	104,5	97,7
<i>машиностроительные отрасли</i>	98	66,2	122,3	114,5	107,5	96,8
производство машин и оборудования	99,5	68,5	112,2	109,5	100,4	92,4
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	92,6	67,8	122,8	105,1	104,3	97,2
производство транспортных средств и оборудования	100,4	62,8	132,2	124,6	112,7	100,9
прочие производства	98,3	79,3	117,7	104,5	99,1	95,8

Источник: Росстат.

В острой фазе кризиса в 2009 г. объемы производства в машиностроительном комплексе составляли 2/3 уровня 2008 г. Особенности посткризисного восстановления машиностроения определились опережающим ростом производства транспортных средств и оборудования, основанным на государственной поддержке и стимулировании спроса. Несмотря на динамичное развитие производства транспортных средств, машиностроение в целом не достигло докризисных показателей и в 2012 г. составляло 97,7% показателя 2008 г.

Динамика машиностроительного производства на протяжении последних пяти лет была крайне неустойчивой. Если в 2010 г. высокие темпы роста по этим видам деятельности определялись низкой базой предыдущего года, то торможение динамики в 2011–2013 гг. было связано с ослаблением внутреннего спроса на капитальные товары. В 2013 г. комплекс машиностроительных производств иллюстрировал исключительно низкие темпы на протяжении года, и в результате было зафиксировано сокращение выпуска на 3,2% по сравнению с предыдущим годом. По итогам 2013 г. производство машин и оборудования составило 92,4% показателя предыдущего года, производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования – 97,2% и производство транспортных средств – 100,9%.

Низкая инвестиционная активность определила неустойчивость динамики и сохранение кризисных явлений в металлургическом производстве и производстве готовых металлических изделий (97,7% к 2012 г.), а также в производстве строительных материалов (100,3%). Кроме того, существенное влияние на динамику выпуска оказало сокращение спроса и цен на основные виды продукции в цветной металлургии.

В потребительском комплексе обрабатывающего производства в 2009–2013 гг. опережающими темпами относительно докризисного периода росло производство пищевых продуктов, производство кожи, изделий и обуви; в текстильном и швейном произ-

водства сохранялись кризисные явления. В производстве товаров потребительского спроса устойчивая положительная динамика фиксируется в последние четыре года только в пищевом производстве.

В период 2010–2013 гг. в сегменте промежуточных товаров устойчиво росли производства резиновых и пластмассовых изделий, химическое производство и производство кокса и нефтепродуктов, что обусловлено одновременным ростом спроса и внутреннего, и внешнего рынков на продукцию этого сегмента промышленности.

В целом российская экономика к 2013 г. преодолела последствия кризиса. Однако неустойчивый характер динамики основных макропоказателей и медленные темпы восстановления строительного-инвестиционного сектора экономики стали факторами, которые ограничивают развитие российской экономики в краткосрочном периоде. Продолжали доминировать факторы, определяющие зависимость от конъюнктуры мировых цен на товары сырьевого экспорта, низкий внутренний спрос и вялое освоение отечественными производителями перспективных рынков потребительских, инвестиционных и промежуточных товаров, слабая финансовая система.

4.2. Российские промышленные предприятия в 2013 г.

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. и охватывают всю территорию Российской Федерации. Размер панели составляет около 1000 предприятий, на которых работают более 13% занятых в промышленности. Панель смещена в сторону крупных предприятий по каждой из выделяемых подотраслей. Возврат анкет – 70–75%.

Анкета КО содержит очень небольшое количество вопросов (не более 15–20). Вопросы анкеты носят качественный, а не количественный характер. Простая конструкция вопросов и ответов позволяет респондентам заполнять анкеты быстро и без какой-либо документации. Принципиально важно, что респондентом на каждом предприятии был управленец максимально высокого уровня, имеющий полное представление о положении дел на предприятии и непосредственное отношение к руководству предприятием.

При анализе результатов конъюнктурных опросов используется специфический производный показатель, называемый балансом. Балансы рассчитываются как разность между процентом ответивших «возрастет» (или «выше нормы») и процентом ответивших «снизится» (или «ниже нормы»). Полученная разность позволяет представить распределение ответов на каждый вопрос одним числом со знаком «+» или «-».

Баланс интерпретируется как первая производная или скорость процесса. Если баланс ответов на вопрос об ожидаемом изменении цен имеет знак «+», то это означает, что средние цены в ближайшее время будут расти (например, преобладают предприятия, сообщившие о прогнозируемом увеличении своих цен). Так, увеличение баланса за месяц с +10 до +17% говорит о том, что цены в следующие месяцы в среднем по промышленности будут расти более интенсивно, поскольку возросло число предприятий, прогнозирующих их рост. Отрицательный баланс означает ожидаемое снижение средних цен (больше предприятий намерено снизить свои цены). Изменение баланса с –5 до –12% интерпретируется как увеличение интенсивности (темпа) снижения цен.

4.2.1. Российская промышленность: от стагнации к ...?

Официальные статистические данные о динамике российской промышленности в 2013 г. стали предметом оживленных дискуссий по поводу состояния и перспектив развития этого сектора экономики. Основной спор ведется вокруг вопроса: осталась ли российская промышленность в состоянии стагнации (которая уже признается большинством экспертов и чиновников) или уже перешла в стадию рецессии? В таких условиях Индекс промышленного оптимизма ИЭП (ИПО ИЭП)¹, введенный в оборот в конце 2008 г. как показатель оперативного мониторинга, сохраняет свою актуальность и сейчас, в период длительной стагнации российской промышленности и невнятности официальной статистики. Именно последнее обстоятельство вновь возродило интерес к этому сводному индикатору, построенному на основе представительного набора исходных показателей (оценки фактической динамики спроса, запасов готовой продукции, текущих объемов продаж и планов выпуска предприятий). Он позволяет взглянуть на состояние и перспективы российской промышленности глазами руководителей предприятий. А развиваемая система показателей конъюнктурных опросов ИЭП – понять, что реально сдерживает рост выпуска и инвестиции сейчас, а не в прошлые годы.

Как показывают расчеты ИПО ИЭП, последние 6 месяцев 2013 г. оцениваются предприятиями лучше, чем начало года (*рис. 14*). Индексу удается в основном удерживаться в положительной зоне, хотя и с минимальными превышениями над нулевым уровнем. Основными позитивными драйверами ситуации на предприятиях (но не в министерствах!) стали прогнозы выпуска (они сохраняют положительные и даже растущие к концу года значения после очистки от сезонности), оценки запасов готовой продукции (этот показатель демонстрирует минимальный уровень избыточности после ее взлета в июне) и фактические изменения спроса (которые хотя и показывают снижение продаж, но более стабильное и не такое интенсивное как в 2012 г. и начале 2013 г.).

Однако в целом ситуация 2013 г. воспринимается предприятиями хуже, чем в 2010–2012 гг. Максимальное посткризисное значение среднегодового ИПО ИЭП было получено в 2011 г. и составляло 9,25 пункта. Затем показатель снизился до 0 в 2012 г. и до –0,97 пункта – в 2013 г. Таким образом, основной спад оптимизма в российской промышленности произошел в 2012 г., а точнее – в его 1-м полугодии. Изменение ситуации в завершившемся году, по оценкам предприятий, было минимальным и запомнилось лишь признанием властями факта стагнации, сначала «списанием» ее причин на «наших партнеров на Западе», затем указанием и на ее внутреннее происхождение, а также постоянной негативной корректировкой официальных прогнозов. На этом фоне прогнозы предприятий в области спроса, выпуска и занятости на начало 2014 г. выглядят более «патриотично». Самый высокий оптимизм остается у предприятий по

¹ Индекс строится как среднее арифметическое балансов (разностей ответов) четырех вопросов 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.

Балансы 1-го и 4-го вопросов очищаются от сезонного и календарного факторов.

Индекс может принимать значение от –100 до +100. Положительные значения индекса – позитивные оценки преобладают. Отрицательные значения индекса – преобладают негативные оценки ситуации. Снижение значений индекса – ухудшение ситуации. Увеличение значений индекса – улучшение ситуации.

поводу ожидаемого роста выпуска, в ноябре–декабре он был «поддержан» улучшением прогнозов изменения численности персонала. Баланс прогнозов спроса сохраняет положительные значения, но, к сожалению, не такие устойчивые и высокие, как планы выпуска.

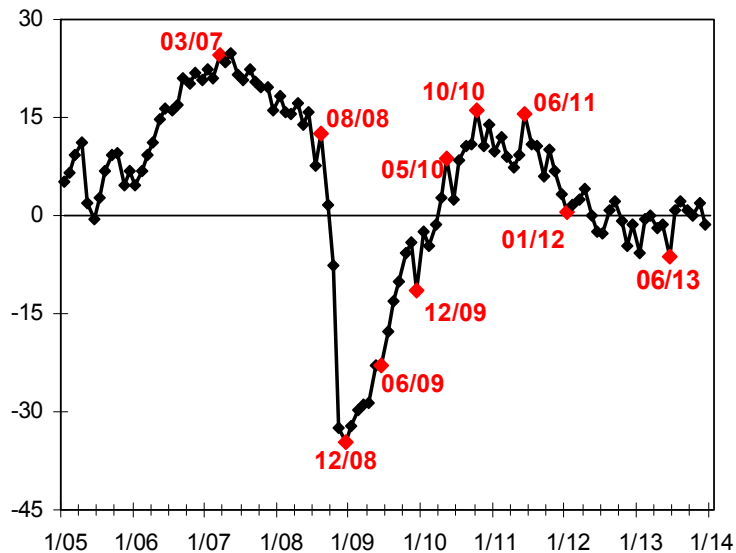


Рис. 14. Индекс промышленного оптимизма ИЭП, 2005–2013 гг.

Начало же 2013 г. было традиционным. Фактическая динамика спроса на промышленную продукцию претерпела традиционный резкий спад, наблюдавшийся последние годы. При этом прогнозы спроса, столь же традиционно взлетевшие в январе, показали, что в промышленности оставались еще надежды на оживление продаж. Планы выпуска тоже демонстрировали высокий оптимизм ожиданий в промышленности, реализуемость которых была, похоже, неочевидна и для самих предприятий. Сомнения производителей в возможности роста спроса и выпуска демонстрировали их оценки запасов готовой продукции: баланс показателя показал увеличение избыточности запасов до 40-месячного максимума.

Инвестиционные итоги 2012 г. и начальные планы 2013 г. не сулили желаемого властями роста вложений в производство. Инвестициями всего 2012 г. в целом были удовлетворены 56% предприятий. Этот результат стал лучшим всего 18-летнего (!) мониторинга показателя. И он выглядит совершенно логично на фоне другого опросного индикатора ИЭП – оценки «достаточности/избыточности» инвестиций в связи с ожидаемым спросом на продукцию. Как «достаточные» (с учетом реальных, а не публичных прогнозов) инвестиции завершившегося года оценили 63% предприятий. Последнее значение тоже стало рекордом (абсолютным максимумом) многолетнего мониторинга. А доля ответов «недостаточные», естественно, опустилась до абсолютного минимума.

По завершении сложного для экономики и статистической регистрации января опросы зарегистрировали явный рост продаж и выпуска, которые тем не менее не смогли снизить высокую избыточность запасов готовой продукции и не предотвратили падение оптимизма прогнозов спроса, производства и занятости. Ценовая политика предприятий была обычной для начальных месяцев года: самый интенсивный рост цен в

январе и его торможение в феврале. Но ценовые прогнозы промышленности оказались более умеренными по сравнению с аналогичными месяцами предыдущих лет.

В марте система показателей конъюнктурных опросов ИЭП продемонстрировала ухудшение ситуации в российской промышленности. Предприятия начали терять уверенность в правильности своей производственно-сбытовой политики и пытались более аккуратно следовать выпуском за динамикой спроса. Спрос на промышленную продукцию не удержал высоких результатов февраля и продемонстрировал снижение темпов роста как по исходным данным, так и по очищенным от сезонности (рис. 15). Опросные данные о динамике выпуска показали в марте замедление темпов роста производства до нуля. Темп роста отпускных цен предприятий снизился на 10 пунктов и практически остановился.

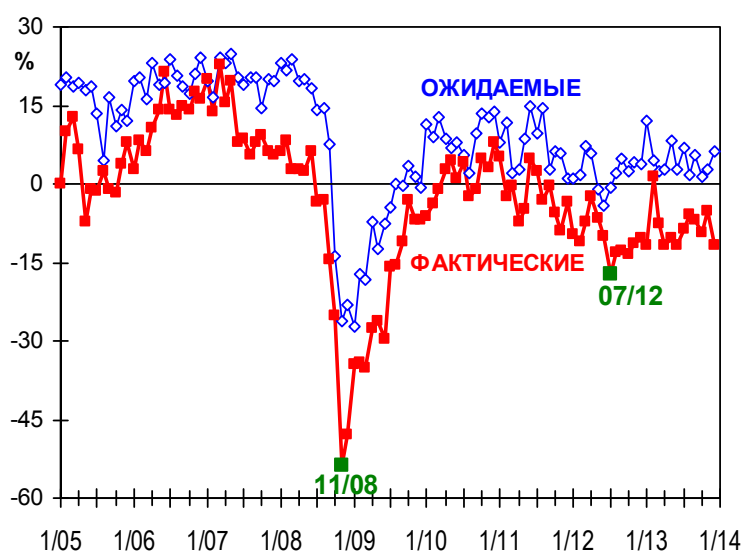


Рис. 15. Изменения платежеспособного спроса, очищенные от сезонности (баланс = % роста – % снижения)

В целом I квартал 2013 г. продемонстрировал такое высокое соответствие изменений выпуска и спроса в российской промышленности, которое не регистрировалось ни разу ни после IV квартала 2008 г., ни до того кризисного квартала. При этом соответствие изменений спроса и выпуска достигалось в основном за счет ответов «нет изменений», совпадение которых в I квартале 2013 г. вышло почти на исторический максимум. Другой показатель рассматриваемого квартала тоже выглядел аномально. До минимума с 1995 г. (т.е. практически до исторического минимума) опустилась доля предприятий, фактические изменения выпуска которых опережали изменения спроса на их продукцию. Таких производителей в российской промышленности стало 18%, в конце 2008 г. – начале 2009 г. их доля составляла 20 и 25% соответственно. Иными словами, в 2013 г. российская промышленность была вынуждена почти по-кризисному жестко следовать за спросом на свою продукцию и свести до минимума вольности, связанные с желанием опередить спрос и поработать на склад в надежде, что в следующие месяцы спрос подрастет и позволит реализовать накопленную продукцию.

Сокращение спроса в апреле увеличило долю избыточных запасов готовой продукции, затормозило выпуск и заставило предприятия отказываться от повышения цен как в текущем месяце, так и в следующих. В таких условиях планы выпуска после традиционного максимума начала года стали терять оптимизм. При этом их совпадение с прогнозами спроса в 2013 г. увеличилось и достигло 78% (в предыдущем году оно составляло 69%). Такой высокий результат опросы регистрируют нечасто (как правило, в критические для российской промышленности периоды), а более высокое совпадение планов выпуска и прогнозов спроса было получено только в ноябре – декабре 2008 г. Таким образом, в I квартале 2013 г. российская промышленность определенно пребывала в сложном состоянии, но в планах пыталась сгладить остроту возможного кризиса, хотя бы за счет минимизации излишков запасов готовой продукции.

«Недостаточный спрос» оставался основной помехой для роста выпуска в российской промышленности (рис. 16). Во II квартале 2013 г. на его сдерживающее влияние указывали 60% предприятий. На пике недавнего кризиса (I квартал 2009 г.) спрос сдерживал производство у 69% предприятий, максимум 1998 г. составлял 66%, а абсолютный рекорд всего 20-летнего мониторинга равен 84% и был зафиксирован во II квартале 1994 г. С начала 2011 г. спрос постепенно наращивает негативное воздействие на промышленный выпуск. Совсем по-другому развивалась ситуация в конце 2008 г.: тогда спрос за три квартала набрал 37 пунктов. Катастрофическое положение 2008 г. не позволило правительству вовремя принять упреждающие меры по стимулированию спроса на отечественную продукцию. В 2012–2013 гг. ситуация иная: и спрос, и выпуск претерпевают небольшие, но явно негативные изменения. Последнее потенциально дает правительству достаточный запас времени не только для выработки и применения антикризисных мер, но и для анализа их последствий. Пока оценка эффективности этих мер может сводиться к тому, что в российской промышленности не произошло катастрофического развития событий по сценарию 2008 г. Однако отсутствие перелома в экономической динамике, перекалывание вины на «наших партнеров на Западе» и требование к Центральному банку РФ включиться в борьбу с надвигающимся кризисом говорят о том, что привычный для наших властей набор антикризисных мер не дает ожидаемого эффекта и близок к исчерпанию, а новые идеи формируются и реализуются с трудом.

Прямо подтверждает последний тезис резкий скачок упоминаний предприятиями фактора «неясность текущей экономической ситуации и ее перспектив». В апреле 2013 г. его сдерживающее влияние возросло до 37% и имело под собой чисто экономическую основу в отличие от скачка конца 2011 г. – начала 2012 г., спровоцированного бурной предвыборно-выборно-поствыборной кампанией. В результате этот фактор укрепил свои позиции на втором месте в рейтинге ограничений промышленного роста (по версии предприятий).

Третье и четвертое места (с 33 и 28% упоминаний соответственно) занимали «нехватка квалифицированных кадров» и «конкурирующий импорт». Если первый из упомянутых факторов давно и прочно (четвертый квартал с одним и тем же результатом) мешает российской промышленности (но далек до выхода на свой исторический максимум), то второй прибавил за квартал 4 пункта и приблизился к абсолютному максимуму. В результате предприятия и власти получили, похоже, еще одну головную боль. А радость от низкой безработицы даже в условиях стагнации смазывается массовыми

кадровыми проблемами в промышленности, которые неизбежно увеличатся с началом даже слабого экономического роста.

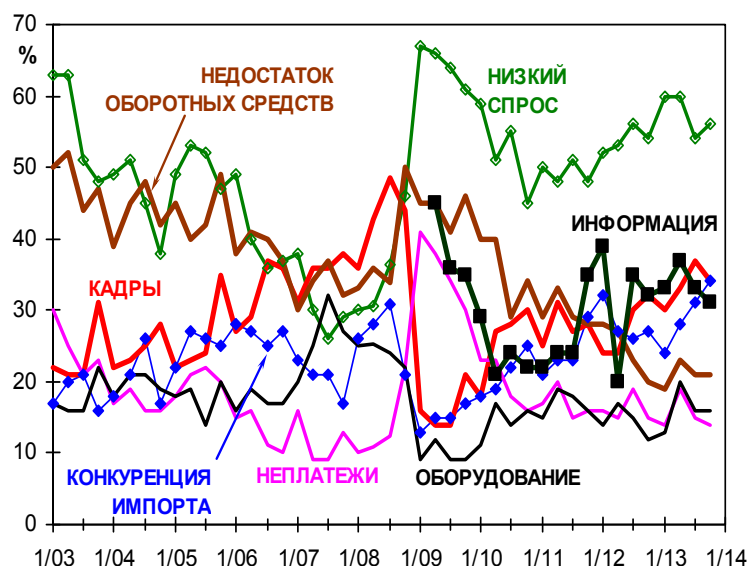


Рис. 16. Ограничения промышленного роста, 2003–2013 гг.

Следующие места в рейтинге проблем российской промышленности занимают «низкий экспортный спрос» (22%, снижение за квартал на 9 пунктов, лучший результат 6 кварталов), «недостаток оборотных средств» (23%, почти абсолютный минимум) и «нехватка оборудования» (20%, рост за квартал на 7 пунктов, худший результат с начала кризиса 2008 г.).

И замыкали рейтинг помех промышленного роста (по версии, подчеркнем, самих предприятий) «проблемы кредитования промышленности». При этом недостаток кредитов уже 9 (!) кварталов подряд признавался ограничением выпуска только 3–4% предприятий. Ставка по кредитам (одна из составляющих их доступности) считалась помехой 7% предприятий.

Продолжившиеся в мае снижение продаж и рост избыточности запасов готовой продукции заставили предприятия еще сильнее затормозить выпуск, снизить цены, сократить численность работников и быть предельно осторожными в своих инвестиционных планах. При этом ценовая политика предприятий продемонстрировала попытки промышленности оживить слабый спрос на производимую продукцию.

Июньский рост выпуска, который зарегистрировали опросы, в условиях снижения спроса стал проблемой для российской промышленности. Это привело к резкому росту неудовлетворенности продажами и к дальнейшему увеличению избыточности запасов готовой продукции (рис. 17), заставило предприятия пересмотреть в негативную сторону прогнозы спроса, планы выпуска и планы изменения занятости на июль – август.

Продолжавшееся в июле снижение спроса, массовое использование ценового фактора для поддержания продаж, планы свертывания инвестиций и сохраняющиеся увольнения работников сочетались с минимальным ростом выпуска, резкой положительной корректировкой оценок запасов готовой продукции и ростом оптимизма планов производства. И действительно, эти планы, судя по данным августа, смогли реализоваться,

чему способствовала позитивная динамика спроса, а следствием стал еще и рост цен. Однако предприятия не были уверены в сохранении этих тенденций в следующие месяцы и по-прежнему не планировали увеличения инвестиций.

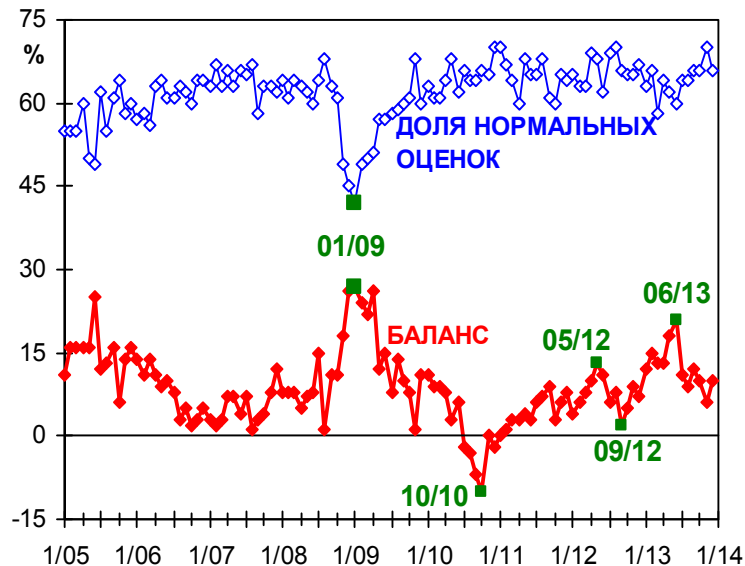


Рис. 17. Оценки запасов готовой продукции
(баланс = % выше нормы – % ниже нормы)

Изменения спроса и выпуска в сентябре разочаровали предприятия, привели к снижению удовлетворенности спросом и к росту избыточности запасов готовой продукции. При этом промышленность продолжала поднимать свои цены, что вряд ли стимулировало спрос. Сохраняющийся отток работников с предприятий формировал дефицит кадров даже в условиях стагнации.

Октябрь не внес изменений ни в динамику спроса, ни в динамику выпуска российской промышленности. Это вызвало дальнейший рост неудовлетворенности объемами текущих продаж и заставило предприятия отказаться от увеличения цен в надежде оживить продажи. Продолжающийся отток работников с предприятий, ухудшение прогнозов изменения их численности и стабильно негативные планы инвестиций дополняли нерадостную картину начала IV квартала 2013 г.

В ноябре российская промышленность, возможно, предприняла, согласно опросным данным, попытку вырваться из стагнации. Однако увеличение интенсивности роста производства и оптимизма планов выпуска тогда подпитывалось только оценками запасов готовой продукции. При этом динамика спроса на промышленную продукцию не претерпела принципиальных изменений по сравнению с октябрём ни по исходным, ни по очищенным от сезонности данным.

В конце 2013 г. спрос на промышленную продукцию претерпел резкие негативные изменения. Исходные данные показали самый высокий декабрьский темп снижения продаж для предыдущих 5 лет. Очистка от сезонности вывела декабрьский темп падения спроса на уровень худших значений последних полутора лет. Впрочем, такая динамика продаж становится уже привычной для российской промышленности. Прогнозы спроса к концу года, наоборот, продемонстрировали нехарактерный рост. В предыду-

щие посткризисные годы баланс ожидаемых изменений продаж в декабре либо продолжал снижаться, либо оставался на худшем уровне, достигнутом в ноябре.

В декабре промышленность решилась на снижение отпускных цен после их роста в августе – сентябре и стабилизации в октябре – ноябре. Однако интенсивность снижения (–5 пунктов) оказалась самой скромной для аналогичных месяцев 2011–2012 гг. Уступает декабрьский результат и июньскому балансу 2013 г., когда цены снижались с темпом –9 пунктов. Такой «слабый» результат ценовой политики предприятий конца года объясняется, скорее всего, интенсивным ростом издержек, который тоже пришелся на конец года.

Условия кредитования российской промышленности в IV квартале 2013 г. оставались стабильными и устраивали 72% предприятий. Этот результат (оценка доступности) установился еще в середине 2010 г. и с минимальными отклонениями в обе стороны сохраняется, таким образом, уже 3,5 года и совпадает с оценками доступности кредитов в первой половине 2008 г. (рис. 18).

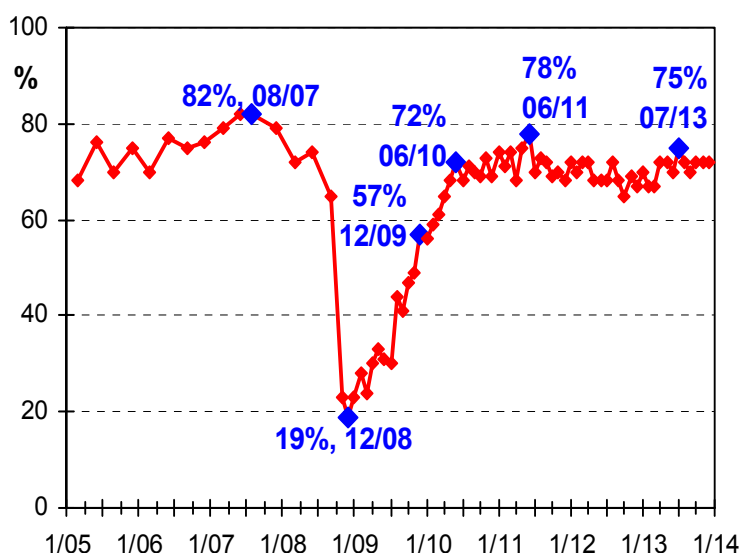


Рис. 18. Доля предприятий с доступностью кредитов «выше нормы» + «нормальная»

Средняя минимальная ставка по рублевым кредитам снизилась с 13,0% годовых в I квартале до 12,5% в IV квартале 2013 г. Снижение коснулось всех отраслей, но не изменило приоритеты банковской системы. Самые низкие ставки предлагаются металлургии и химпрому, во втором эшелоне идут машиностроение, пищепром, а максимальные ставки предлагаются промышленности строительных материалов и легпрому. Сохранилась и совершенно логичная зависимость ставки от размера производства: если предприятиям с числом работников свыше 1000 чел. кредиты предлагаются под 10,5% годовых, то для малых и средних ставка возрастает до 14,3%.

Однако четверть российской промышленности не пользуется кредитами, а предпочитает жить на собственные средства. И в истекшем году этот показатель оказался максимальным для трех посткризисных лет, когда вопрос задавался предприятиям. В 2009 г. об отсутствии кредитов сообщили 18%, в 2012 г. – 23%, в 2013 г. – 24%. Основ-

ным направлением использования кредитов остается пополнение оборотных средств – об этом заявили более половины предприятий в 2012–2013 гг. и 68% – в 2009 г. До кризиса конца 2008 г. заемные средства для этих целей привлекались 62–70% промышленных предприятий. Эти данные подтверждаются мониторингом помех росту выпуска: в 2013 г. сдерживающее влияние нехватки оборотных средств опустилось до исторического минимума (21%). На втором месте (использование кредитов) остается расширение производства. В последние 2 года чуть более трети предприятий (35%) берут кредиты для этих целей. Ранее этот показатель достигал 46% (2008 г.) и составлял 36% в 2005–2007 гг. Для переоборудования производства заемные средства в 2013 г. использовались 23% предприятий.

Отсутствие позитивной динамики показателей российской промышленности, явный рост пессимизма заявлений и прогнозов властей заставили нас возобновить в конце 2013 г. мониторинг оценок предприятиями вероятности наступления второй волны кризиса в российской промышленности. В ноябре 31% предприятий считали, что вероятность второй волны кризиса «выросла», 32% – «не изменилась». В январе 2013 г. соотношение этих ответов было принципиально иным: 12% – «выросла», 42% – «не изменилась». Таким образом, истекший год на 20 пунктов увеличил вероятность наступления нового кризиса в глазах руководителей промышленных предприятий. При этом доля ответов «нет ответа», т.е. затруднившихся оценить динамику предкризисных явлений, снизилась с 43 до 35%, что говорит, с одной стороны, о росте внимания предприятий к этой проблеме, а с другой – о сохраняющейся у трети промышленности «неясности текущей экономической ситуации и ее перспектив». Именно так звучит вариант ответа в вопросе о помехах промышленного роста. И в октябре 2013 г. 31% предприятий отметили этот фактор.

Самый большой рост вероятности наступления второй волны кризиса в ноябре 2013 г. ощущался в легпроме и стройиндустрии, где об этом сообщили 41% предприятий (рис. 19). Но с учетом ответов о неизменности вероятности кризиса безусловным лидером становится легкая промышленность, где только 10% предприятий считают, что в ноябре вторая волна кризиса не стала ближе (в стройиндустрии таких оценок 18%). Во втором эшелоне ожиданий находятся черная металлургия и машиностроение (по 34% ответов о росте вероятности кризиса). Но указанным долям противостоят значительные сегменты в этих отраслях, которые не видят роста вероятности нового кризиса (40 и 34% соответственно). Еще меньше роста кризисных ожиданий в леспроме (28%), пищепроме (26%) и химпроме (23%). И этот скромный относительно других отраслей рост кризисных ожиданий дополняется еще и существенными долями ответов о том, что вероятность кризиса «не изменилась»: 18, 24 и 39% соответственно. А самые «позитивные» ожидания второй волны кризиса получены в цветной металлургии: 11% – «рост», 43% – «не изменилась», 12% – «снизилась».

По должностям самый большой рост кризисных настроений зарегистрирован сейчас среди директоров предприятий (46% – «рост вероятности кризиса», 17% – «нет изменений»). Их заместители, наоборот, демонстрируют увеличение позитивных (для текущего исторического момента) настроений (25% – «рост», 43% – «нет изменений»). А руководители экономических подразделений показали почти нулевой баланс изменения ожиданий кризиса (35% – «рост», 33% – «нет изменений»).

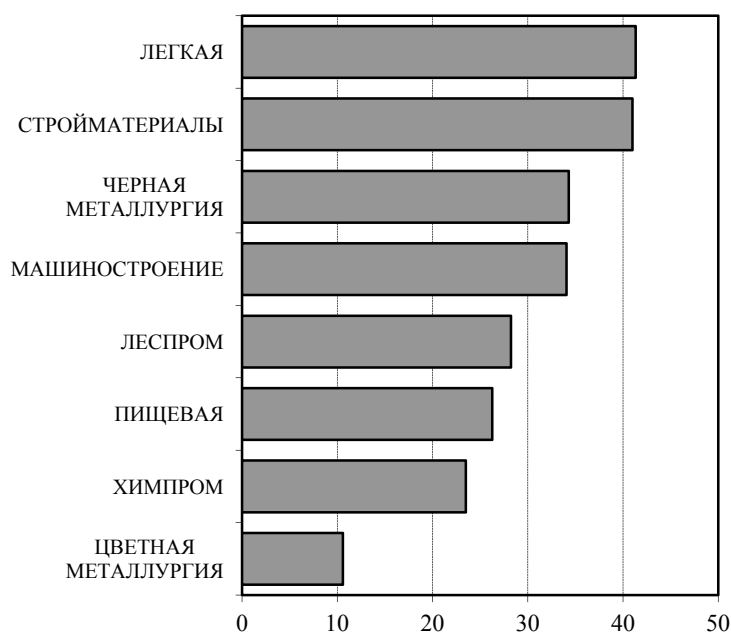


Рис. 19. Рейтинг отраслей по росту вероятности наступления второй волны кризиса в ноябре 2013 г., %

4.2.2. Кадровые проблемы российской промышленности

В 2013 г. российская промышленность продолжала терять работников. По данным опросов ИЭП, среднегодовая интенсивность увольнений достигла в этом году –8 балансовых пунктов, что стало максимумом с 2010 г. В кризисном 2009 г. промышленность довела интенсивность увольнений работников до –23 пунктов, несмотря на сопротивление этому властей всех уровней. Впервые увеличение численности занятых в промышленности после кризиса опросы зарегистрировали только в марте 2010 г. Этот процесс продолжался до августа 2010 г. с интенсивностью +3...+8 пунктов. Затем наем в целом по промышленности прекратился, но и масштабные увольнения не были зарегистрированы. 2011 г. начался с самого значительного (по посткризисным меркам) набора работников – в марте его интенсивность достигла +15 пунктов, но уже в мае он прекратился, а к концу года сменился сокращениями с интенсивностью –11 пунктов. Но итог 2011 г. оказался не столь драматическим: предприятиям удалось свести количество нанимаемых и увольняющихся работников с результатом –1 балансовый пункт. 2012 г. оказался гораздо хуже: годовой баланс опустился до –5 пунктов, интенсивность приема работников в начале года поднялась лишь до +8 пунктов, а темп увольнений в конце года достиг –12 пунктов. В 2013 г. промышленности так и не удалось ни в одном месяце добиться положительного баланса изменения численности персонала. В феврале – апреле, когда предприятиям в прежние годы приходилось увеличивать численность работников, баланс лишь поднялся до –4 пунктов, т.е. увольнения в промышленности преобладали над наймом. В следующие месяцы года показатель находился, как правило, в узком интервале –6...–8 пунктов, что говорит о стабильности увольнений в промышленности по сравнению с прошлыми годами, когда исход работников с предприятий нарастал к концу года. Таким образом, в течение 2013 г. промышленность имела более единообразную динамику численности персонала, чем в предыдущие годы (рис. 20).

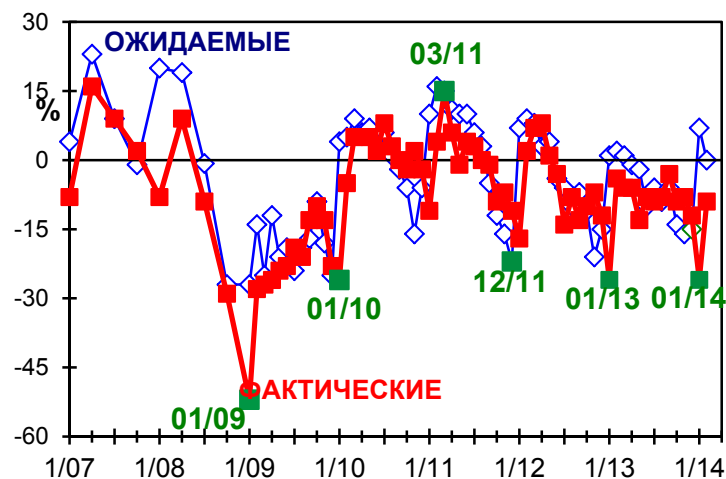


Рис. 20. Фактические и ожидаемые изменения занятости
(баланс = % роста – % снижения)

Прогнозы изменения численности работников в 2013 г. тоже демонстрировали большую устойчивость, чем в первые посткризисные годы. В 2010–2012 гг. промышленность показывала самые оптимистичные планы изменения занятости в первых кварталах, когда баланс поднимался до +9 пунктов в 2010 и 2012 гг. и до +12 пунктов – в 2011 г. Но к концу года баланс прогнозов опускался до –22...–16 пунктов. В 2013 г. этот показатель смог вырасти только до +2 пунктов в I квартале, т.е. практически не отличался от нуля, а в ноябре – декабре опустился лишь до –13 пунктов. И то, скорее всего, под влиянием заявления главы правительства о том, что власти не будут бороться с увольнениями в случае наступления второй волны кризиса. А до этого момента баланс прогнозов изменения численности относительно стабильно пребывал в течение 4 месяцев в интервале –9...–6 пунктов. Промышленность, таким образом, смирилась со своими кадровыми проблемами и даже в планах не предвидит их решения.

Данные о фактических увольнениях работников с промышленных предприятий и сведения о преобладании негативных прогнозов изменения занятости среди руководителей промышленных предприятий могут объясняться сознательной политикой предприятий по оптимизации численности работников в условиях стагнации и отсутствия обозримых перспектив выхода из нее. Однако три косвенных обстоятельства заставляют усомниться в таком объяснении.

Первое из них состоит в том, что фактическая динамика занятости демонстрирует более масштабные сокращения, чем это планируется (ожидается) предприятиями. Действительно, среднегодовой баланс фактических изменений занятости в 2013 г. составляет –8 пунктов, а баланс планов – только –3 пункта. Это же подтверждается сопоставлением фактических изменений занятости и планов ее изменения на микроуровне. В 2013 г. планы 15% предприятий были более оптимистичны, чем фактические изменения численности работников в том же месяце. Обратная ситуация (т.е. более пессимистичные планы по сравнению с фактическими изменениями) была зарегистрирована у 12% предприятий. Таким образом, промышленность чаще надеялась на улучшение динамики занятости, чем на ее ухудшение, по сравнению с фактической динамикой,

предшествующей этим планам. Максимальное преобладание планов, предполагающих улучшение динамики занятости по сравнению с фактическими изменениями, над планами, сулящими ее ухудшение по сравнению с предшествующими изменениями, было зарегистрировано в 2008 г. Тогда позитивные изменения отмечались у 19% предприятий против 10% негативных изменений. Но во все годы абсолютное большинство предприятий ожидали в своих планах сохранения фактических изменений. Доля таких ответов находилась в интервале 70–75%.

Второе обстоятельство опирается на оценки обеспеченности российской промышленности кадрами. Введенный еще в 1996 г. в анкету КО ИЭП вопрос о достаточности у предприятия работников позволяет получить прямые оценки этой обеспеченности. Среднегодовые данные показывают, что основная часть российских промышленных предприятий все годы мониторинга считают имеющееся количество работников достаточным для обеспечения ожидаемого роста спроса. Исторического максимума этот показатель достиг в 2012 г., когда доля таких оценок составляла 77%. В 2013 г. она опустилась до 73%, но оставалась в рамках обычного для посткризисного периода интервала значений. Среди оставшейся части предприятий все посткризисные годы преобладали оценки «менее чем достаточно». В 2013 г. доля таких ответов составила 16%, что стало 5-летним максимумом. В результате традиционный для опросов баланс оценок обеспеченности кадрами получается отрицательным, хотя и не таким значительным по величине, как в 2006–2008 гг. (рис. 21).

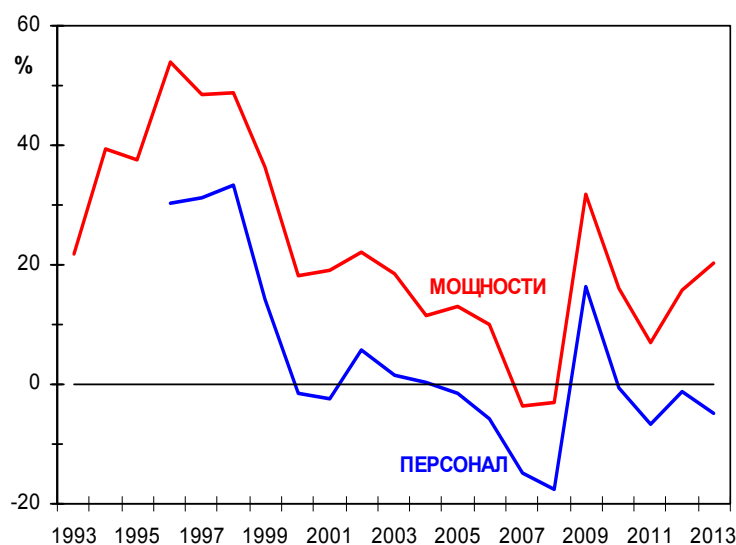


Рис. 21. Среднегодовые балансы оценок мощностей и персонала, 1993–2013 гг.

В 2013 г. наибольших масштабов недостаток кадров достиг в легкой промышленности, где треть предприятий по итогам года сообщили, что у них менее чем достаточно работников в связи с ожидаемыми изменениями спроса, а баланс оценок составил – 24 пункта. Впрочем, это не самый худший посткризисный результат отрасли – в 2010 г. таких ответов было 46%. Таким образом, отрасли удалось снизить дефицит кадров, причем сначала, скорее всего, не за счет найма, а за счет пересмотра перспектив спроса и выпуска. Если в 2010 г. недостаток кадров сопровождался наймом работников (баланс изменения численности был положительным) и привел к снижению недостатка

кадров с –39 до –28 пунктов, то в 2011 г. в отрасли началось сокращение персонала, результатом которого стало, однако, уменьшение недостатка до –18 балансовых пунктов. В 2013 г. интенсивность потери работников в отрасли увеличилась еще больше (до –13 пунктов), но вызывала ухудшение обеспеченности кадрами до –24 пунктов. Видимо, масштабы исхода работников в завершившемся году уже превысили негативную корректировку прогнозов спроса и выпуска, и теперь отрасли стало не хватать кадров даже для поддержания сокращающегося объема производства.

Второе место по уровню недостатка кадров занимают три отрасли: цветная металлургия, машиностроение и пищевая промышленность с балансом оценок –10 пунктов. Они тоже теряли работников в 2013 г., но по-разному: если металлурги и машиностроители с интенсивностью –6 и –7 пунктов, то пищевики – только с –2 пунктами. Такое соотношение оценок обеспеченности и увольнений может в числе прочего объясняться и разными перспективами отраслей.

Другие отрасли в 2013 г. оценивали количество своих работников как избыточное. Самый большой навес избыточной занятости зарегистрирован в промышленности строительных материалов (+14 пунктов) и черной металлургии (+10 пунктов), минимальный – в химпроме (+2 пункта). Усугубляет кадровую ситуацию в указанных отраслях и то обстоятельство, что они сокращали работников по итогам года. Но, видимо, масштабы увольнений (добровольных или принудительных) были недостаточными, что и привело к сохранению лишних работников.

Третье обстоятельство определяется анализом оценок обеспеченности промышленности кадрами и планов (прогнозов) предприятий по корректировке отклонений от «нормального» для предприятий количества занятых. При этом надо иметь в виду, что в оценках обеспеченности кадрами предприятия имеют практически полную свободу, т.е. ничто не мешает им ответить, что имеющаяся численность занятых избыточна («более чем достаточна») или, наоборот, недостаточна («менее чем достаточна»). В планах же изменения занятости руководители предприятий вынуждены учитывать еще и фактически складывающуюся ситуацию на рынке труда, т.е. реальную способность предприятий уволить лишних работников или набрать новых. Как показывают расчеты, способность промышленности хотя бы на уровне планов корректировать отклонения от желаемого для них уровня занятости в 2013 г. опустилась до 15-летнего минимума. Только 58% предприятий имели такие планы, предполагавшие увольнения при избыточной занятости, сохранение персонала при идеальном уровне и наем при недостатке работников. А исторически самая высокая способность промышленности адекватно реагировать на кадровые дисбалансы составляла 68% и была зарегистрирована в 2010 г. Таким образом, за последние 3 года предприятиям стало сложнее решать свои кадровые проблемы. И оказалось, что отнюдь не из-за невозможности уволить лишних работников под давлением властей. 26% предприятий прогнозировали в 2013 г. такое изменение численности своих работников, которое ведет к увеличению, сохранению или возникновению недостатка кадров в промышленности. Это исторический максимум данного показателя. Аналогичный уровень прогнозов, предполагающий увеличение недостатка кадров, был получен в предкризисном 2008 г., когда российская экономика и промышленность пребывали в состоянии максимального разогрева. Тогда же доля прогнозов изменения занятости, предполагающих увеличение, сохранение или возникновение избыточной занятости, составляла лишь 15%, что до сих пор является историческим минимумом данного показателя. Максимум же показателя (30%) был получен в

1997 г. Сейчас доля прогнозов, предполагающих увеличение навеса избыточной занятости в промышленности, составляет только 16%, в результате 2013 г. занимает второе место в рейтинге всех 18 лет мониторинга этого показателя. Впрочем, аналогичные результаты были получены и в 2011–2012 гг., что свидетельствует о минимальном давлении в последние 3 года на промышленность со стороны властей с целью предотвращения значимых увольнений в условиях стагнации. Последнее было публично закреплено главой российского правительства осенью 2013 г.

Детальный (поквартальный) анализ данных 2013 г. показывает снижение способности промышленности исправить кадровый дисбаланс. Если в начале года готовность решать свои кадровые проблемы была у 61–62% предприятий, то во 2-м полугодии она сократилась до 54%, что стало минимумом последних 15 лет. Треть предприятий в конце 2013 г. имели такие планы (прогнозы) изменения численности персонала, которые сигнализировали об увеличении недостатка кадров в промышленности. И это значение показателя оказалось ближе всего к абсолютному максимуму всего 18-летнего периода мониторинга оценок занятости, который был получен в октябре 2008 г. (42%). В начале 2008 г. невозможность избавиться от дефицита кадров была зарегистрирована только у 18–19% промышленных предприятий.

Ожидание же проблем с избыточной занятостью в конце 2013 г., наоборот, снизилось и составляет лишь 13%. Это не самый низкий уровень данного показателя, что говорит о сохраняющемся потенциале увольнений в промышленности. В октябре 2011 г. прогнозы сохранения лишних работников опускались до 7%, что, скорее всего, было связано с ожидаемыми федеральными выборами (заметим, что уже в январе 2012 г., т.е. после выборов в Государственную Думу, неспособность промышленности справиться с избыточной занятостью вернулась к обычным для того периода 15–20%), а в октябре 2008 г. – до 8%, что определялось высшей точкой предкризисного разогрева промышленности. Других периодов с однозначным уровнем неспособности промышленности справиться с избыточной занятостью в 1996–2013 гг. зарегистрировано не было.

Таким образом, промышленность скорее теряет работников, чем увольняет их по своей инициативе. И этот вывод подкрепляется прямыми данными о причинах увольнений работников.

По данным опросов 2012 и 2013 гг., работники гораздо чаще покидают промышленные предприятия по своей инициативе, чем увольняются администрацией. В 2012 г. соотношение было 65% к 27%, в 2013 г. – 76% к 30%. Таким образом, 3/4 российских промышленных предприятий теряют сейчас работников отнюдь не по собственной воле, что и объясняет совершенно естественный в таких условиях результат недостаточной обеспеченности промышленности кадрами. Поэтому тезис о необходимости увольнения «лишних» работников в случае возможного наступления второй волны кризиса нуждается в существенной корректировке. Скорее всего, его не стоит применять к большинству промышленных предприятий, которые и так не имеют лишних работников «в связи с ожидаемыми изменениями спроса». Но полученные данные не сокращают количество проблем для работодателей и властей, а, наоборот, увеличивают их. К таким выводам приводит анализ причин увольнений в 2012 и 2013 гг.

Лидером среди причин увольнений является «низкая заработная плата» (рис. 22). Второй год подряд этот фактор упоминают 47% предприятий. Не изменился и состав отраслей, которые наиболее массово теряют работников по этой причине: цветная металлургия, пищепром, леспром и стройиндустрия. Машиностроение сохранило потери

работников из-за низкой зарплаты на уровне 55%. Самые скромные увольнения по этой причине происходят в черной металлургии. При этом 63–66% промышленных предприятий последнее время считают уровень зарплат на своих предприятиях нормальным, что ставит под сомнение снижение негативного влияния низких зарплат на кадровые проблемы предприятий.



Рис. 22. Реальные причины увольнений работников с промышленных предприятий, %

Однако в 2013 г. предприятия ощутили еще одну проблему, возможно, более серьезную и долгосрочную, чем недостаточные зарплаты. На первое место среди причин увольнений в промышленности вышел «уход работников пенсионных возрастов по инициативе самих работников». В этом факте слились воедино множество сюжетов нашей недавней истории. Начало экономических реформ привело к снижению рождаемости в стране и сократило количество молодежи, заканчивающей среднюю школу в последние годы. Просчеты в политике послешкольного образования создали такое количество высших учебных заведений, что почти любой выпускник школы может найти адекватный своим знаниям вуз. Число же средних специальных учебных заведений, наоборот, сократилось, как и усилия государства по их наполнению выпускниками школ. Все это привело к снижению притока молодежи в промышленность на вакансии рабочих. Предприятия были вынуждены всеми силами удерживать работников старших возрастов от ухода на пенсию. Но объективный процесс старения человека, который

неподвластен никаким мерам экономической политики, начал необратимо лишать нашу промышленность работников старших возрастов. В 2013 г. это поняли уже 57% предприятий. Увеличение оттока работников пенсионных возрастов зарегистрировано во всех отраслях, кроме легкой (здесь доля таких увольнений незначительно снизилась – до 51% после 53%) и пищевой (24% после 28%). Самый большой рост добровольных увольнений пенсионеров произошел в химпроме (53% после 22%) и в черной металлургии (87% после 60%).

Третья причина увольнений по инициативе работников – «тяжелые условия труда» – сохранила свою распространенность на прежнем уровне как в целом по промышленности, так и в большинстве отраслей.

Возросло в промышленности и число «увольнений по инициативе администрации». Как и год назад, работодатели чаще всего предпочитают увольнять нарушителей трудовой и производственной дисциплины. Сейчас это практикуется на 26% предприятий (в 2012 г. – 21%) и чаще всего – в черной металлургии (50% предприятий), в промышленности строительных материалов (33%) и в машиностроении (31%). Пищепром, наоборот, демонстрирует стабильно минимальные увольнения нарушителей (15%). Относительно 2012 г. выросла и практика увольнений пенсионных возрастов по инициативе администрации (10% после 6%), но скромные масштабы такой политики промышленных предприятий остаются очевидными. Детальный анализ показал, что рост принудительных увольнений пенсионеров произошел в 2013 г. исключительно за счет черной металлургии. Если в 2012 г. о такой практике сообщили только 8% предприятий отрасли (и это был не самый высокий результат по сравнению с другими секторами), то в 2013 г. подобные увольнения практиковали уже 40% предприятий, и по этому показателю черная металлургия значительно опережала другие секторы, которые находились в рамках 2–7%. Видимо, стабильно низкий спрос на металлы заставляет предприятия отрасли использовать все возможные в современных российских условиях способы снижения издержек, ставя на первое место текущие проблемы в ущерб, может быть, будущему.

«Увольнение лишних», по мнению работодателей, работников осталось на последнем месте в рейтинге причин увольнений, потеряв за год несколько процентных пунктов. Это обстоятельство смотрится совершенно логично с учетом того, что в 2013 г. недостаток кадров в промышленности все-таки возрос. Сейчас увольнения по указанной причине используют только 8% предприятий. Этот показатель мог бы быть и меньше, если бы не черная металлургия и пищевая промышленность. Первая сохранила распространенность увольнений лишних работников на 20% предприятий, вторая стала даже чаще прибегать к таким мерам снижения издержек (правда, не намного – 7% после 5%). Другие отрасли, наоборот, уменьшили масштабы подобных увольнений.

Положение российских промышленных предприятий, страдающих от недостатка кадров и теряющих их по демографическим причинам, осложняется еще и явными проблемами при поиске новых, особенно квалифицированных, рабочих. Эту категорию работников предприятиям по-прежнему сложнее всего найти на рынке. Только 37% заводов считают, что при найме квалифицированных рабочих у них «особых помех нет, т.е. при необходимости находим и нанимаем». Возможности поиска и найма других категорий работников в промышленности выше: в 2013 г. руководителей цехов и подразделений без помех находят 40% предприятий, инженеров и служащих – 47%, неквалифицированных рабочих – 71%. Однако по сравнению с 2012 г. ситуация на рынке квали-

фицированных рабочих, похоже, изменилась, причем в лучшую для работодателей сторону. Во-первых, увеличились возможности предприятий решить свои кадровые проблемы за счет найма работников (в 2012 г. такой вариант был только у 29% заводов). Впрочем, аналогичные изменения произошли и в отношении других категорий упомянутых выше работников. Во-вторых, только 5% заводов в 2013 г. сохранили резерв нужных им квалифицированных рабочих. В 2012 г. таким «запасом» обладали 17% предприятий. Снижение кадровых резервов зарегистрировано и по другим категориям работников, но только на несколько процентных пунктов. При этом суммарная возможность относительно беспрепятственного пополнения рядов рабочих в промышленности (на рынке труда + собственный резерв) осталась примерно прежней: 42% предприятий в 2013 г. после 46% в 2012 г. Таким образом, в 2013 г. произошло перераспределение потенциальных источников пополнения рядов квалифицированных рабочих: теперь работодатели будут искать работников этой категории за воротами предприятия, а не внутри. Это обстоятельство можно считать минусом, поскольку увеличиваются риски того, что предприятия будут испытывать сложности с набором рабочих в случае оживления промышленного роста и появления ажиотажного спроса на рабочих со стороны промышленности, уже имеющей опыт работы в условиях дефицита квалифицированных рабочих. Plusом новой ситуации является снижение издержек работодателей на содержание избыточной рабочей силы в штате предприятия.

Прежними остались и проблемы при поиске недостающих квалифицированных рабочих промышленными предприятиями. Первое место в рейтинге помех для найма в 2013 г. предприятия отдали своей низкой зарплате. Распространенность этой причины в промышленности осталась на прежнем уровне в 36%. Примерно такую же «популярность» имеет для промышленности и проблема общего недостатка свободных рук в регионе, на что указали 34% предприятий (в 2012 г. – 37%). На второе место промышленность поставила развал системы среднего специального образования. Недостаточным объемом подготовки кадров учебными заведениями считают 26% предприятий (в 2012 г. – 22%), а на качество их выпускников жалуются 24% (в 2012 г. – 22%). Третье место промышленность самокритично сохранила за тяжелыми условиями труда. На эту причину вновь указали 14% предприятий. А общая непривлекательность работы в промышленности («ищущие работу не обращаются на наше предприятие») оценивается сейчас на уровне 9% (в 2012 г. – 6%).

Последствия «кадрового голода», который становится в российской промышленности нередким гостем, причем даже в период стагнации 2012–2013 гг., позволяет оценить еще одно направление ежегодного мониторинга ИЭП. Устойчивый и неформальный характер отношений с респондентами создает условия для получения прямых ответов на прямые вопросы, в том числе о возможных последствиях недостатка квалифицированных кадров в российской промышленности.

Снижение качества выпускаемой продукции остается самым массовым следствием нехватки кадров, в первую очередь – квалифицированных рабочих. В 2013 г. это признали 37% предприятий, сохранив распространенность этого самого неприятного результата «кадрового голода» на уровне прежнего года. Не произошло изменений и в составе отраслей, качество продукции которых снижается наиболее массово. На первом месте остается машиностроение, 53% предприятий которого признали этот факт (в 2012 г. – 46%), далее идут легпром (в 2013 г. – 41%, в 2012 г. – 31%), пищевпром (в 2013 г. – 38%, в 2012 г. – 41%), леспром (в 2013 г. – 38%, в 2012 г. – 39%) и черная ме-

таллургия (в 2013 г. – 31%, в 2012 г. – 42%). Таким образом, прямые оценки самих производителей дают в высшей степени нерадостную картину потери конкурентоспособности отрасли, которая должна быть (стать) локомотивом модернизации российской экономики. Признание этого факта осложняется двумя обстоятельствами: во-первых, сложностью измерения этих процессов в рамках традиционной статистики, во-вторых, максимальной ответственностью за него властей, политика которых в области профессионального образования и привела к такому плачевному результату.

Второе место среди реальных последствий «кадрового голода» остается за невозможностью увеличить выпуск даже при наличии заказов. Около трети промышленных предприятий стабильно указывают на эту помеху выхода из затянувшейся стагнации. И эта цифра подтверждается другим показателем конъюнктурных опросов – рейтингом помех росту выпуска в промышленности, в котором тоже около трети промышленности назвали нехватку кадров. В 2013 г. наибольшее сдерживающее влияние на рост выпуска нехватка кадров имеет в машиностроении (на это указали 46% предприятий, в 2012 г. – 42%), в легкой промышленности (43%, в 2012 г. – 40%), в цветной металлургии (39%, в 2012 г. – 18%) и в химпроме (34%, в 2012 г. – 23%). На другом полюсе этого кадрово-стагнационного рейтинга находится черная металлургия, только 10% предприятий которой не в состоянии увеличить выпуск из-за недостатка работников.

В 2013 г. абсолютное сокращение выпуска из-за нехватки работников отмечается на 22% предприятий, сохраняя третье место в общепромышленном рейтинге последствий «кадрового голода». Лидерство в снижении выпуска по этой причине закрепилось за легкой промышленностью (49% предприятий, в 2012 г. – 51%). На втором месте с большим отрывом остались машиностроение (32%, в 2012 г. – 28%) и леспром (30%, в 2012 г. – 23%).

«Зарплатная» реакция на нехватку работников в промышленности располагается на четвертом месте в 2013 г. Однако распространенность этой меры борьбы с «кадровым голодом» выросла за два года с 11 до 19%. Предприятия вынуждены даже в условиях стагнации увеличивать оплату труда работникам, чтобы не остаться без кадров в условиях постоянного оттока работников, основной причиной которого они сами же считают низкие зарплаты.

4.2.3. Инвестиционные проблемы российской промышленности

Инвестиционная активность, затухающая, по официальным отчетным данным, от квартала к кварталу, в итоге может преподнести крайне неприятный сюрприз в ближайшем будущем. В этих условиях становится актуальным анализ факторов, препятствующих росту инвестиций в российской промышленности.

Обычно сведения о помехах инвестициям в ходе опросов ИЭП собираются в I квартале, когда в промышленности происходит активное формирование инвестиционной программы на начавшийся год. При этом набор факторов, которые могли считаться помехой инвестициям, основан на рекомендациях европейской гармонизированной программы опросов и неизменен с 1996 г. В него входят: нехватка собственных средств, высокий процент по кредитам, трудности получения долгосрочного кредита, высокие цены на строительные-монтажные работы (СМР) и оборудование, низкая прибыльность инвестиций и избыток имеющихся мощностей. Последний плановый опрос проводился в январе 2013 г. Но поскольку проблема торможения инвестиций с каждым месяцем года становилась все более актуальной, в сентябре 2013 г. был проведен внеплановый

опрос, который продолжил традиционный многолетний мониторинг помех и показал следующие результаты (рис. 23).

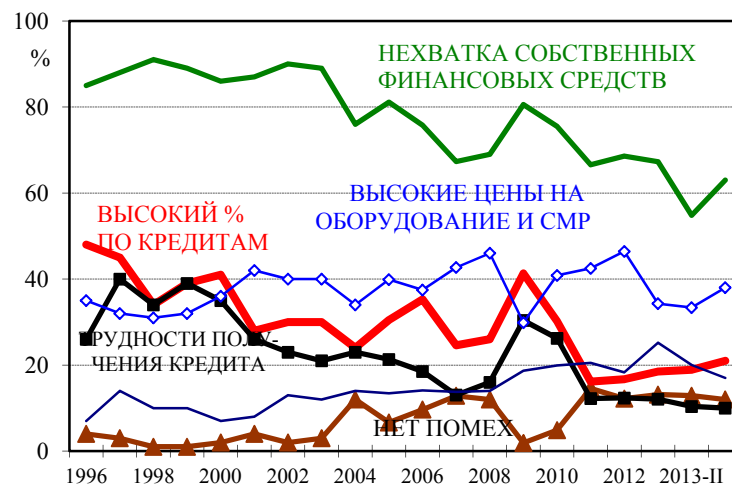


Рис. 23. Помехи инвестициям в российской промышленности

Результаты второго опроса 2013 г. в целом подтвердили итоги январского опроса, за исключением первого (самого массового) фактора в рейтинге помех – нехватки собственных финансовых средств. Эта помеха стала упоминаться предприятиями на 12 процентных пунктов реже и опустилась в итоге до уровня 55%. То есть только чуть более половине промышленных предприятий не хватает собственных финансовых ресурсов для инвестирования. Максимум показателя составлял 90% и регистрировался в начале 1998, 2002 и 2003 гг. Результат мониторинга этого сдерживающего фактора выглядит вполне логично с учетом по крайней мере двух обстоятельств. Во-первых, по оценкам Центра развития, объем «лишних» средств на счетах предприятий продолжает свой рост. Во-вторых, по данным опросов ИЭП, реальное (не отчетное) финансово-экономическое состояние российских промышленных предприятий в 2012–2013 гг. не ухудшается – только 13% предприятий оценивают его как неудовлетворительное. Для сравнения: в 2009 г. таких оценок было 32%, а в лучшем предкризисном 2007 г. – 10%. В то же время прогнозы изменения этого состояния, которые поступают с предприятий в 2013 г., даже лучше на несколько пунктов прогнозов 2012 г.

Наибольшая обеспеченность инвестиционных проектов собственными средствами в 2013 г. зарегистрирована в черной металлургии (там 59% предприятий не считают их нехватку помехой вложениям), в пищевой промышленности (56%) и в электроэнергетике (51%). Заметим, что эти же отрасли в наименьшей степени жаловались на высокий процент по кредитам (15, 14 и 11% соответственно). Сдерживающее влияние нехватки собственных средств вполне объяснимо снижается с размером производства: если малые и средние предприятия упоминают его в 72%, то очень крупные – в 59% случаев.

Вторая (но самая популярная среди чиновников и аналитиков) проблема источников финансирования – высокий процент по кредитам – волнует с 2011 г. только 16–19% промышленных предприятий и в 2013 г. находится на 4-м месте (с 19%) в рейтинге традиционных помех, сдерживающее влияние которых отслеживается с 1996 г. На банковский процент больше всего предприятий жалуются в химпроме (28%) и в промыш-

ленности строительных материалов (25%). Его негативное влияние на инвестиционную активность, как и следовало ожидать, снижается с увеличением размера предприятия.

Трудности получения долгосрочного кредита в 2013 г. тоже стали минимальными для всего периода мониторинга. Сейчас их испытывают только 10% промышленных предприятий. В 1990-е годы эта помеха достигала 40%-ного распространения, а в 2009 г. ее отмечали 30% предприятий. Чаще всего трудности возникают в химпроме (21%) и в электроэнергетике (15%), что может быть связано с разными представлениями о долгосрочности у предприятий указанных отраслей и их кредиторов.

Таким образом, оценки предприятий показывают, что финансовые ограничения инвестиционной деятельности в 2013 г., и особенно в конце года, находятся на минимальном за все время мониторинга уровне. Накопление предприятиями средств, даже в условиях стагнации, смягчение банками условий кредитования, даже долгосрочного, расширяют финансовую базу потенциальных инвестиций в российскую промышленность. Эти результаты и очевидные выводы заставляют обратить внимание на другие факторы, сдерживающие инвестиционную активность российских промышленных предприятий.

Высокие цены на СМР и оборудование в 2013 г. тоже оказывают минимальное для периода мониторинга негативное влияние на инвестиции: их упоминают только 33% предприятий. В этом определенно сказывается возросшая конкуренция среди строителей и производителей станков за выполнение сокращающегося объема строительных работ и поставки оборудования. Чуть ниже этот показатель был только в конце 1990-х годов и в кризисном для инвестиций 2009 г. А пиковых значений негативное влияние цен достигало в предкризисном 2008 г. и в начале 2012 г., когда сочетание инвестиционных планов и инвестиционных возможностей позволяло поставщикам услуг увеличивать цены. Таким образом, и ценовой фактор находился в 2013 г. на самом комфортном (относительно, конечно, и по российским меркам тоже) для инвесторов уровне. И его можно исключить из списка потенциальных барьеров для инвестиций.

Низкая прибыльность вложений в 2013 г. достигла, наоборот, своего максимального негативного влияния на инвестиционную активность. 20–25% предприятий не могли обеспечить приемлемую для себя отдачу вложений в условиях все более массового в промышленности торможения роста цен и даже при постоянных усилиях по снижению издержек. Особенно страдают от этого предприятия черной металлургии (30% из них) и машиностроения (25%). А электроэнергетики (причем после заявлений о возможной заморозке их тарифов) озабочены низкой прибыльностью инвестиций меньше всего (8%).

Избыток имеющихся мощностей тоже достиг в 2013 г. исторически максимального сдерживающего влияния на инвестиционную активность промышленности. Сейчас 10% предприятий прямо признают, что у них столько простаивающих станков и оборудования, что их модернизация или увеличение парка не имеет смысла. А ведь всего лишь в 2012 г. таких оценок было 3% – почти столько, сколько в радужные для российской экономики 2005–2006 и 2008 гг. Таким образом, и по этому «признаку» 2013 г. стал худшим для начала инвестирования. Но не для всех отраслей. Самый большой антиинвестиционный навес избыточных мощностей имеется в черной металлургии (об этом заявили 32% предприятий отрасли) и в пищевой промышленности (14%). В то же время в химпроме и леспроме этот фактор является помехой только для 2% предприятий.

В целом анализ традиционных факторов, считающихся помехами инвестированию, не выявил принципиального ухудшения текущих условий вложения в модернизацию и расширение мощностей. Скорее, наоборот, поскольку самые массовые ограничения стали упоминаться реже, а те факторы, влияние которых возросло, занимают последние места в рейтинге помех, по версии предприятий, и не могут в достаточной степени объяснить все более явное нежелание промышленных предприятий вкладываться в производство. По этой причине в сентябрьский опрос был включен ряд дополнительных факторов, отражающих специфику текущего периода национального экономического развития. Как показали результаты, новые ограничения (некоторые из них носят неформальный характер) удачно вписались в традиционный набор факторов, заняв в конце 2013 г. 3-е, 4-е и 5-е места в рейтинге (рис. 24).

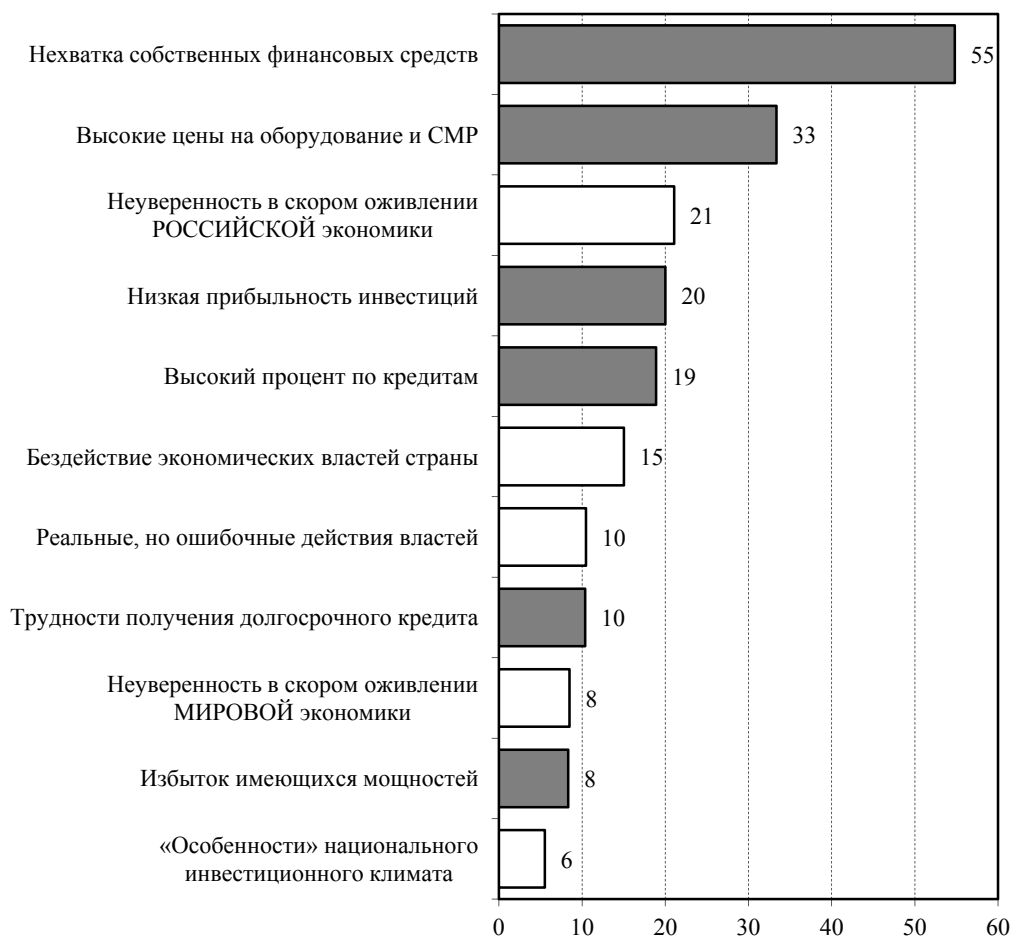


Рис. 24. Структура помех инвестициям российских промышленных предприятий в сентябре 2013 г. (традиционные факторы мониторинга – серый цвет, новые – белый)

Самой массовой новой для инвестиционного мониторинга ИЭП помехой оказалась неуверенность в скором оживлении российской экономики. Этот фактор выделили 22% предприятий, поставив его на один уровень значимости для промышленности с низкой прибыльностью инвестиций и высоким процентом по кредитам. Заметим, что опрос

проводился в сентябре, т.е. до публичного признания главой правительства проблем в российской экономике и его желания возглавить решение этих проблем. Логично предположить, что указанное заявление, скорее всего, прибавило бы несколько пунктов в позиции рассматриваемой помехи, если бы опрос проводился после оглашения таких оценок и планов.

А вот любимая всеми российскими чиновниками причина наших проблем – неуверенность в скором оживлении мировой экономики – признается только 8% промышленных предприятий.

Как показывает детальный анализ, самую сильную зависимость от перспектив российской экономики испытывают сейчас инвестиционные намерения черной металлургии, 39% предприятий которой выбрали указанный фактор. Более того, эта причина занимает в отрасли 1-е место, обойдя на 10 пунктов самую массовую проблему инвестиционного процесса в российской промышленности – нехватку собственных средств. В других отраслях влияние неуверенности в скором оживлении российской экономики на инвестиции гораздо меньше, и она занимает в отраслевых рейтингах далеко не самые первые места. В цветной металлургии и легкой промышленности этот фактор учитывают чуть более четверти предприятий, в машиностроении – чуть более пятой части, в химпроме – 15%, в промышленности строительных материалов – 12%. А самая низкая зависимость инвестиционных планов зарегистрирована в пищепроме, что, впрочем, представляется совершенно естественным, поскольку население страны вынуждено питаться и, таким образом, поддерживать производство и хотя бы минимальный объем инвестиций в отрасли независимо от фаз экономического цикла.

Негативное влияние на инвестиционные процессы неуверенности в скором оживлении мировой экономики генерируется в основном тоже в черной металлургии, где таких оценок придерживаются 27% предприятий (2-е место во внутриотраслевом рейтинге помех). В других отраслях этот фактор упоминается в лучшем случае 8 или 7% заводов (леспром и машиностроение соответственно). Таким образом, объяснение проблем с инвестициями в российскую промышленность сложностью экономического положения у наших партнеров будет с удивлением воспринято на абсолютном большинстве отечественных предприятий.

Четвертое место в текущем рейтинге помех инвестициям промышленность отвела бездействию властей страны. Логично предположить, что эти оценки касаются в первую очередь отсутствия реальных планов по выходу из затянувшейся стагнации, которая и является первопричиной торможения инвестиций. Хотя с 2011 г., т.е. с момента первого всплеска опасений (ожиданий) второй волны кризиса, прошло достаточно времени для выработки подобных мер. Или предпринимаемые властями действия были не те, или направлены они были преимущественно не на поддержку российской промышленности. Заметим, что позиции отраслей в оценке бездействия властей различаются очень сильно. Больше всего «обижены» на экономические власти леспром (27% предприятий), легпром (23%) и промышленность строительных материалов (22%). А вот в черной металлургии лишь 1% предприятий считают, что власти бездействуют на этом поприще. Последнее обстоятельство может объясняться хорошими лоббистскими возможностями крупнейших производителей отрасли. Подтверждается этот тезис и оценками действий властей в зависимости от размера предприятия: если малые предприятия в 37% случаев указывают на их бездействие, то средние – уже в 18%, а более крупные – только в 13% случаев.

На ошибочные действия властей по преодолению инвестиционного торможения указали в ходе сентябрьского опроса 10% предприятий. Этот результат можно расценить как вполне приемлемый, поскольку то, что все-таки делалось властями, нашло поддержку у 90%. Хотя в одной отрасли уровень ошибок оказался высок: 27% предприятий пищевого сектора считают антикризисные (в части инвестиций) действия властей неверными. В других секторах таких оценок получено около 10%. А в химпроме и цветной металлургии – менее 1%.

4.2.4. Подготовка промышленных предприятий ко второй волне кризиса

Публикация данных Росстата о динамике промпроизводства в 2013 г. с каждым месяцем показывала приближение кризиса или, по крайней мере, не свидетельствовала о преодолении стагнации и выходе на траекторию устойчивого роста. Эти обстоятельства заставили нас вернуться к анализу антикризисных мер, уже (на деле, а не в планах) реализуемых в российской промышленности. Первый раз вопрос о таких мерах был задан предприятиям в 2012 г., второй раз – в 2013 г. Сравнение результатов двух последовательно проведенных опросов позволяет сделать следующие выводы.

Промышленность была вынуждена расширить применение антикризисных мер в 2013 г. по сравнению с 2012 г. В некоторых случаях рост составил 1–3 п.п., в других – был двукратным. И только в двух случаях предприятия сообщили о снижении популярности подготовительных мер на 1 и 4 п.п. (рис. 25).

В лидеры в 2013 г. вышла «более «аккуратная» ценовая политика. Эта мера занимала ранее 2-е место, но слабая динамика спроса вынудила предприятия чаще использовать ценовой фактор в борьбе за потребителей и для предотвращения кризисного снижения продаж. В результате сейчас ожидания второй волны кризиса влияют на ценовую политику более трети промышленных предприятий. Самая массовая антикризисная корректировка цен зарегистрирована в черной металлургии, где о ней сообщили 71% предприятий (в цветной металлургии – только 3%), в леспроме (45%) и в легпроме (43%).

Поиск более выгодных поставщиков (т.е. снижение издержек) сохранил свое распространение в российской промышленности на уровне 33%. И снова абсолютным лидером здесь является черная металлургия (71%). Другие отрасли используют эту меру в лучшем случае в 2 раза реже, а в пищевой промышленности к ней прибегают только 15% предприятий.

Минимизация запасов готовой продукции оказалась в промышленности единственным фактором, чья популярность снизилась по сравнению с опросом 2012 г., – но только на 4 п.п., что оставило ее на 3-м месте, правда, теперь уже в компании других мер, популярность которых выросла до 24%. Уменьшение внимания предприятий к антикризисной политике управления запасами, возможно, стало одной из причин рекордно высокой избыточности запасов готовой продукции в первой половине 2013 г. И опять черная металлургия чаще других отраслей была вынуждена прибегать к минимизации своих запасов. На другом полюсе находятся сейчас цветная металлургия и пищевая отрасли, которые практически не используют этот прием в борьбе с (пред)кризисными явлениями.

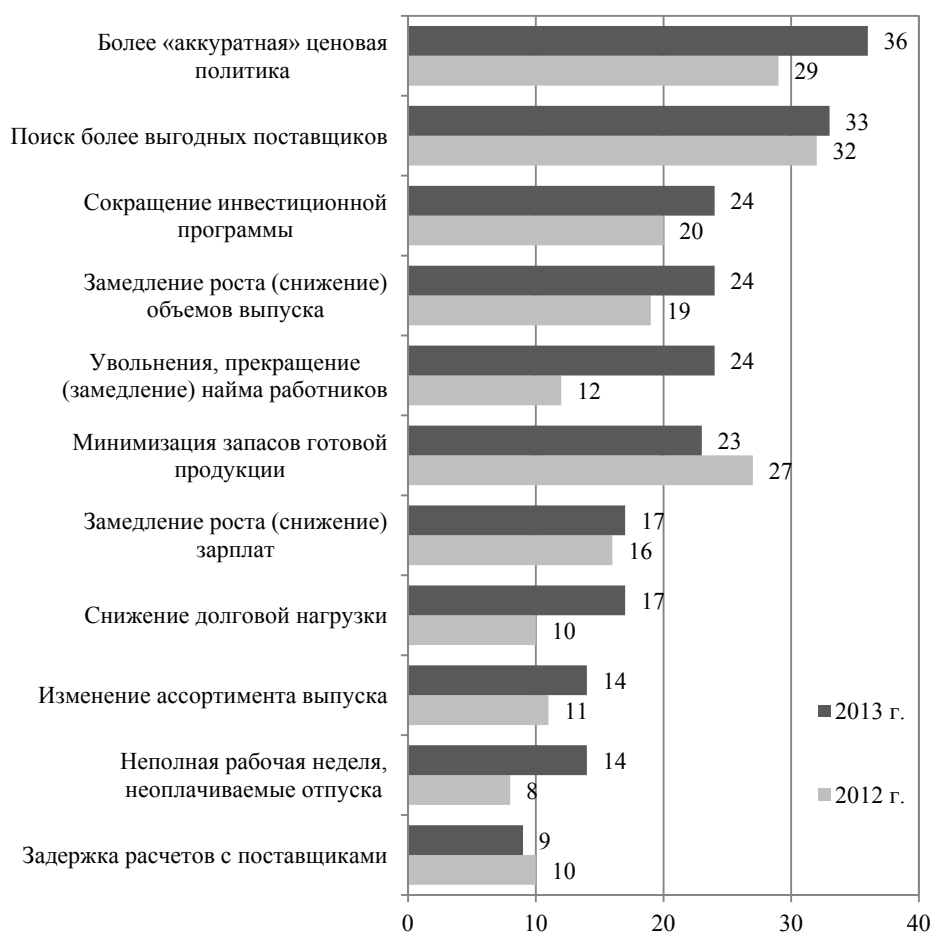


Рис. 25. Фактическая распространенность мер подготовки ко второй волне кризиса в российской промышленности, %

В промышленности до 24% выросла распространенность целого набора мер, которые ранее использовались 12–20% предприятий. Самый большой рост популярности зарегистрирован в отношении предприятий к антикризисной корректировке численности занятых. Если в 2012 г. увольнения, прекращение или замедление найма практиковались только 12% предприятий, то годом позже такие действия стали использоваться в 2 раза чаще. Лидирует здесь тоже черная металлургия (34% предприятий которой сообщают о предкризисной корректировке численности персонала). Но другие отрасли в этом случае несильно отстали от лидера: из машиностроения сообщили о 32% предприятий, корректирующих численность персонала, из цветной металлургии – о 30%. Однако инициатива здесь, похоже, принадлежит не работодателям, а в основном работникам, которые по своей воле покидают предприятия.

В 2013 г. существенно выросла популярность и другой антикризисной меры, относящейся к кадровой политике. Почти в 2 раза чаще промышленность стала использовать неполную рабочую неделю и отправлять работников в неоплачиваемые отпуска. Абсолютное лидерство в этом принадлежит машиностроению (27% предприятий), затем идут цветная металлургия (14%) и легкая промышленность (11%). А вот прямое замедление роста (снижение) зарплат сохранило в промышленности прежний уровень

распространенности. Чаще всего эта мера практикуется сейчас в леспроме (24%), в легпроме (21%) и в машиностроении (21%).

Четверть российской промышленности сокращает инвестиции в 2013 г. в ожидании повторения (обострения) кризиса. Особенно велико давление таких ожиданий на инвестиционную активность в металлургии (они сказываются на 54% предприятий в черной металлургии и на 35% – в цветной металлургии), в машиностроении (24%) и в леспроме (23%).

Объемы производства тоже стали чаще «страдать» от возможных кризисных явлений. В 2013 г. это признают 24% предприятий, в 2012 г. признавали 19%. Самое сильное давление в 2013 г. ожидание кризиса оказывало на выпуск продукции в черной металлургии (где это признали 46% предприятий), в леспроме (26%), в машиностроении и легпроме (по 25%). Абсолютно не влияет возможный кризис на выпуск продукции в пищепроме.

Снижение долговой нагрузки вышло в начале 2013 г. на 4-е место в общем рейтинге подготовительных мер промышленности к возможному обострению кризисных явлений. Такие действия практикуются 17% предприятий. Наиболее популярны они в черной металлургии (о них сообщили 50% предприятий отрасли), в леспроме и легпроме (по 18%), а также в машиностроении (15%).

4.2.5. Оценка спроса промышленности на правительственные антикризисные меры

Программа кризисного мониторинга, запущенная несколько лет назад Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара и основанная на опросах руководителей предприятий, позволяет оценить эффективность антикризисных мер правительства с точки зрения практики еще на стадии их разработки.

Абсолютное лидерство по итогам последних трех лет мониторинга принадлежит трем хорошо известным мерам поддержки реального сектора: ограничению роста тарифов естественных монополий, снижению налоговой нагрузки и стимулированию спроса на продукцию предприятий (рис. 26).

Рост тарифов является самой устойчивой прокризисной мерой, по мнению предприятий. В 2011–2013 гг. в среднем 65% предприятий указывали на возможность оживления промышленного роста в случае ограничения их роста. Ни одна другая антикризисная мера не имела бы такой популярности среди промышленных предприятий. В 2013 г. 2/3 предприятий могли бы увеличить так нужный всем объем промышленного производства, если бы государство прислушалось к призывам умерить рост тарифов.

При этом государство, само создавшее и лелеявшее монополии, теперь вынуждено вступать с ними в тяжелую борьбу в надежде оживить остальную экономику и промышленность в частности. Отголоски этой борьбы были слышны в речах первых лиц государства до принятия решения осенью 2013 г. о заморозке тарифов, а после него – в планах монополий снизить инвестиции. Но еще до принятия решения промышленность предпринимала попытки, похоже, самостоятельно снижать негативное влияние госмонополий на свою деятельность. РЖД уже публично признавали падение объемов грузки. Последнее при отсутствии статистики автоперевозок позволяет высказать предположение, что предприятия начинают отказываться от услуг монополиста в пользу более конкурентного и гибкого автотранспорта там, где это возможно.



Рис. 26. Предпочтительность правительственных антикризисных мер для российской промышленности, %

На 2-м месте по итогам 2011–2013 гг. в группе самых необходимых для промышленности мер оживления роста стоит «снижение налоговой нагрузки». Максимальная потребность и надежда на помощь со стороны государства в этой области была зарегистрирована в 2012 г., когда 73% предприятий готовы были откликнуться на такой жест властей ростом выпуска. Результат 2012 г. уникален еще и тем, что годом ранее (в 2011 г.) налоговые послабления могли помочь только 44% производителей. Предприятия ставили снижение своих издержек во главу антикризисной политики и ожидали такого же от государства. Но их ожиданиям не суждено было сбыться, а направления и эффективность госрасходов вызывали, наверное, у них удивление и раздражение. В

2013 г. потребность промышленности в корректировке налогов составляла в среднем 68%, она была максимальной в пищевой промышленности и леспроме (по 80%), в машиностроении (78%) и легпроме (76%).

Стимулирование спроса на производимую продукцию необходимо 63% предприятий и существенно различается по отраслям. Если в черной металлургии и машиностроении его ждут 74% производителей, то в пищевой промышленности – только 37%, а в цветной металлургии – 34% предприятий.

Вторую группу в рейтинге антикризисных мер занимают возможные действия властей в сфере кредитовании реального сектора. Новация 2013 г. в этой области – «снижение ставки рефинансирования, по которой банки получают деньги у Центрального банка РФ для кредитования предприятий» – получила поддержку 38% производителей и явно уступает лидерам. Однако легкость ее реализации наталкивается пока на явное нежелание Банка России брать на себя ответственность за возможные и непредсказуемые инфляционные последствия подобных действий. Но между ЦБ РФ и предприятиями стоят еще коммерческие банки, которые должны довести подешевевшие ресурсы до предприятий. А опыт 2008–2009 гг. свидетельствует о том, что эти учреждения на деле могут проигнорировать указания экономических властей по поводу кредитования реального сектора. Применительно к современным условиям это означает маловероятность снижения рыночных ставок, по которым кредиты будут предлагаться основной массе промышленных предприятий.

Такую же, но реальную пользу, по мнению предприятий, может принести субсидирование части расходов на уплату процента по кредитам. Целесообразность этой меры в ходе кризиса 2008–2009 гг. признали 20% предприятий. Рост ее популярности в 2011–2013 гг. может объясняться надеждой на приоритетное применение именно такого способа поддержки кредитования, а не использовавшейся тогда накачки банковской системы наличностью вкупе с призывами не сворачивать кредитование реального сектора. Сейчас последние меры кажутся разумными только 4% предприятий.

Третий эшелон антикризисных (стимулирующих) мер занимают действия властей по поддержке занятости и повышению таможенных пошлин на импорт. При этом механизмы и направленность возможных шагов на рынке труда могут иметь на данном историческом этапе иное содержание, чем это было в 2009–2010 гг. Тогда для промышленности была характерна избыточная занятость в результате резкого сброса выпуска и торможения увольнений властями. Сейчас ситуация иная: даже нулевой рост производства и его возможные скромные изменения не обеспечены достаточным количеством персонала, работники массово покидают промышленность, а предприятия прогнозируют дальнейшее сокращение численности персонала. Теперь властям впору задуматься не о предотвращении увольнений и роста социальной напряженности, а о привлечении работников в промышленность, которая оказалась обескровленной, в том числе в результате роста зарплат в бюджетном секторе.

Негативное влияние импорта на российскую промышленность в 2013 г. достигло значительных масштабов, отнимая у отечественных производителей все более существенную долю рынка. Текущий предкризисный уровень влияния этого фактора увеличил потребность в государственной защите от импорта в 1,5 раза по сравнению с предыдущими годами.

Потребность в адресной поддержке системообразующих предприятий в 2013 г. достигла в российской промышленности 25% после 14% годом ранее. Однако подобные

меры пока не входят в состав озвученных возможных действий властей, что ставит под сомнение надежды примерно трети предприятий машиностроения и легкой промышленности на получение персонального внимания государства.

Возможная (начавшаяся?) девальвация рубля, считающаяся экономистами эффективной мерой защиты отечественного производителя, фактически замыкает рейтинг мер стимулирования экономики, по версии промышленности. Плавное обесценение национальной валюты нужно сейчас лишь 12% предприятий. В легкой промышленности, традиционно наиболее сильно страдающей от импорта, обесценивающийся рубль может помочь только 7% предприятий. Видимо, здесь удешевление производимой продукции относительно импорта уступает по значимости удорожанию импортного оборудования.

Подводя итог многолетнему мониторингу оценки эффективности возможных антикризисных (стимулирующих) мер российского правительства, можно сформулировать следующие *выводы*.

Во-первых, обсуждаемые, уже реализуемые и использованные ранее властями меры экономической политики имеют очень разную эффективность в глазах промышленных предприятий. Пренебречь таким разбросом оценок было бы крайне неразумно.

Во-вторых, набор самых действенных мер устойчив, проверен временем и уже в основном признан властями. Дело за малым – добиться их реализации, преодолев сопротивление как монополий, так и собственных амбиций.

В-третьих, новации 2013 г. (снижение ставки рефинансирования, инфраструктурные проекты) могут иметь непредсказуемые или отдаленные эффекты, а увеличивать темпы роста ВВП надо здесь и сейчас.

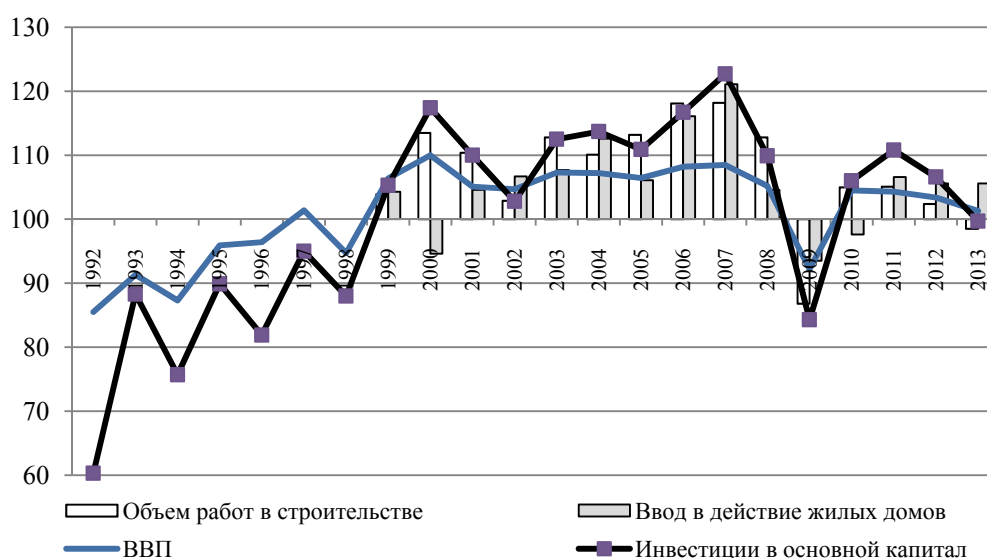
4.3. Инвестиционная деятельность

4.3.1. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал

Условия и факторы инвестиционной деятельности в 2009–2013 гг.

Трансформационные преобразования, происходившие в российской экономике на протяжении последних 15 лет, оказали существенное влияние на структурные характеристики инвестиционного процесса. Сравнительный анализ экономического развития за 1999–2013 гг. позволяет выявить общие и специфические условия, факторы и риски в зависимости от накопленного инвестиционного потенциала, спроса на инвестиционные ресурсы и мотивации к инвестированию. В 2013 г. ВВП России увеличился в 1,87 раза, а инвестиции в основной капитал – в 2,89 раза относительно 1999 г. Динамика инвестиционной активности в исследуемый период была неоднородной и определялась влиянием изменений конъюнктуры мирового рынка, с одной стороны, и уровнем активности российского бизнеса на внутреннем рынке – с другой (*рис. 27*).

При высоком уровне потенциального инвестиционного спроса на внутреннем рынке стабилизация доли расходов на инвестиционные цели в ВВП отражала отсутствие механизмов трансформации сбережений в инвестиции, что, в конечном счете, вело к сдерживанию темпов экономического развития. Развитие, основанное на экстенсивном использовании основных факторов, систематический рост издержек производства, высокая доля импорта в ресурсах внутреннего рынка определяли низкую конкурентоспособность российской экономики.



Источник: Росстат.

Рис. 27. Динамика инвестиций в основной капитал в 1992–2013 гг., в % к предыдущему году

Под влиянием резкого падения доходов от внешнеэкономической деятельности доля валового сбережения в ВВП в 2013 г. снизилась до 24,6% и менее, чем на 1 п.п., превысила показатель 1998 г., минимальный за период 20-летних наблюдений. Следует отметить, что, несмотря на резкое падение доходов, принятые антикризисные меры позволили сохранить долю инвестиций в основной капитал в период 2009–2013 гг. в среднем на уровне 19,9% ВВП. Это было достигнуто за счет повышения коэффициента трансформации сбережений в инвестиции до 73,7% в среднем за 2009–2013 гг. против 53,8% в предыдущие 8 лет. Однако при неразвитом финансовом рынке не обеспечивается межотраслевой перелив доходов и накоплений экономики, в частности экспортеров, в сектора, обслуживающие внутренний спрос. Норма сбережения существенно превышает норму накопления и долю инвестиций в основной капитал в ВВП, и российская экономика выступала чистым нетто-кредитором.

Таблица 9

Счет операций с капиталом, в текущих ценах, в млрд руб.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Валовое сбережение – всего	12459,5	7810,7	12201,64	16495,63	17729,92	18661,5
Валовое накопление основного капитала	9200,8	8535,7	10014,4	11950,5	13603,7	14316,4
Изменение запасов материальных оборотных средств	1325,3	-1190,9	458,3	2032,2	1626,4	1168
Чистое кредитование (+), чистое заимствование (-)	1933,4	465,9	1728,936	2512,927	2499,816	3177,1
Справочно: инвестиции в основной капитал	8781,6	7976,0	9152,1	10776,8	12568,8	13255,5

* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Феномен российской экономики состоит в том, что с ростом доходов от экспорта и относительным повышением кредитно-инвестиционной привлекательности страны увеличивался вывод капитала в резервы. С 2004 г. в целях снижения рисков, связанных

с неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктурой, а также в качестве инструмента стерилизации излишней денежной массы в обращении начал формироваться Стабилизационный фонд, который с 2008 г. трансформировался в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (табл. 10)

Таблица 10

Объемы средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в 2008–2013 гг., на конец года

	Средства Резервного фонда	Средства Фонда националь-	Средства Резервного фонда	Средства Фонда националь-
	млрд руб.		в % к ВВП	
2008	4027,64	2584,49	9,8	6,3
2009	1830,51	2769,02	4,7	7,1
2010	755,21	2695,52	1,7	5,8
2011	811,52	2794,43	1,5	5,0
2012	1885,68	2690,63	4,0	4,0
2013	2859,72	2900,64	4,3	4,3

Источник: Росстат.

Благодаря тому что накануне кризиса совокупный размер Резервного фонда и Фонда национального благосостояния достиг 16,1% ВВП, в 2009–2010 гг. стала возможной реализация антикризисной программы. Накопленный объем средств позволил не только снизить негативные последствия кризиса в финансовом и реальном секторах экономики, но и обеспечить выполнение государственных социальных обязательств и дать импульс росту экономики и инвестиционной активности. В 2013 г. активно стала дискутироваться проблема использования средств Фонда национального благосостояния для финансирования крупных инфраструктурных инвестиционных проектов.

В краткосрочном периоде динамика ВВП более тесно связана с такими факторами развития, как уровень инфляции, профицит (дефицит) государственного бюджета, качество институциональной среды, реструктуризация предприятий и компаний с целью снижения издержек, сокращения излишней рабочей силы, энергопотребления, закрытие части неэффективных производств.

В контексте задач среднесрочного и долгосрочного развития России роль инвестиций резко возрастает в связи с необходимостью решения проблем, обусловленных глубокими структурными и воспроизводственными диспропорциями, высокой энергоемкостью производства, неэффективным размещением предприятий, неудовлетворительным использованием материальных и трудовых ресурсов, высокой долей неконкурентоспособной продукции. На корпоративном уровне необходимость крупных инвестиций связана с переходом к стратегическому развитию, включающему переход к новым продуктам, рынкам, управленческим технологиям и новым структурам корпоративного управления.

Основные тенденции финансирования инвестиционной деятельности в 2009–2013 гг.

Принципиальным моментом экономического развития в период 2009–2012 гг. стал сдвиг в сторону увеличения финансирования инвестиций в основной капитал за счет собственных средств предприятий и организаций при сокращении участия привлеченных средств. Доля собственных средств предприятий и организаций в источниках финансирования инвестиций в основной капитал повысилась до 46,1% в 2013 г. против 41,0% в 2010 г. Структура использования собственных средств предприятий на инве-

стиции тесно корреспондирует с показателями их финансового состояния. В 2013 г. доля валовой прибыли в ВВП снизилась до 28,8% против 29,6% в 2012 г. и 32,6% в 2010 г. Сальдированный финансовый результат предприятий и организаций в 2013 г. составил 87,2% от показателя 2012 г., а доля прибыльных предприятий сократилась почти на 1 п.п. по сравнению с предыдущим годом. Кроме того, в 2013 г. при действующей на протяжении последнего десятилетия тенденции к снижению нормы рентабельности доля прибыли в инвестиционных ресурсах снижается и уступает место другим источникам (табл. 11).

Таблица 11

**Денежные и финансовые ресурсы инвестиционной деятельности
в 2008–2013 гг.**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходы бюджета расширенного правительства, млрд руб.	16003,9	13599,7	16031,9	20853,7	23435,1	24082,4
Валовая прибыль в экономике, включая валовые смешанные доходы, млрд руб.	13498,7	11921,1	15093,7	17172,5	18255,3	19142,1
Сальдированный финансовый результат, млрд руб.	3801,2	4431,6	6330,6	7252,7	7716,5	6650,5
Удельный вес прибыльных организаций, %	71,7	68,0	70,1	71,9	74,1	73,2
Прирост финансовых активов населения и приобретение недвижимости, млрд руб.	2323	4923	6719	5785	5852	6250,6*
Среднедушевые денежные доходы населения (в месяц), руб.	14940,6	16838,3	18958	20780	22880	25522
Кредиты, депозиты и прочие размещенные средства, предоставленные организациям, физическим лицам и кредитным организациям, млрд руб.	19362,5	19179,6	21537,3	27911,6	32886,9	38767,9

* Предварительная оценка.

Источник: Росстат, Минфин России.

Основное сокращение инвестиций в разрезе источников финансирования обусловлено резким сокращением средств, направляемых на инвестиции вышестоящими организациями – крупными холдингами, акционерными компаниями и финансово-промышленными группами с государственным участием. Доля инвестиций вышестоящих организаций в структуре источников финансирования сократилась до 12,6% в 2013 г. против 16,8% в 2012 г. и 19,0% в 2011 г. (табл. 12).

Таблица 12

**Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования
(без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций,
не наблюдаемых статистическими методами), % к итогу 2007–2013 гг.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100	100
В том числе по источникам финансирования:							
собственные средства	40,4	39,5	37,1	41,0	41,9	44,5	46,1
привлеченные средства	59,6	60,5	62,9	59,0	58,1	54,6	53,9
Из них:							
кредиты банков	10,4	11,8	10,3	9,0	8,6	8,4	9,3
в том числе кредиты иностранных банков	1,7	3,0	3,2	2,3	1,8	1,2	0,9
заемные средства других организаций	7,1	6,2	7,4	6,1	5,8	6,1	6,2
бюджетные средства	21,5	20,9	21,9	19,5	19,2	17,9	18,8

Окончание таблицы 12

1	2	3	4	5	6	7	8
В том числе:							
средства федерального бюджета	8,3	8,0	11,5	10,0	10,1	9,7	9,8
средства бюджетов субъектов Федерации	11,7	11,3	9,2	8,2	7,9	7,1	7,7
средства внебюджетных фондов	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4	0,3
средства, полученные от долевого участия на строительство (организаций и населения)	3,7	3,5	2,6	2,2	2,0	2,7	3,0
в том числе средства населения	1,5	1,9	1,3	1,2	1,3	1,3	2,3
прочие	16,4	17,7	20,4	21,9	22,3	20,0	16,3
В том числе:							
средства вышестоящих организаций	11,3	13,8	15,9	18,0	19,0	16,8	12,6
средства от выпуска корпоративных облигаций	0,1	0,1	0,1	0,01	0,01	0,04	0,1
средства от эмиссии акций	1,8	0,8	1,0	1,4	1,0	1,0	1,0
Из общего объема инвестиций в основной капитал инвестиции из-за рубежа	5,4	4,3	4,3	3,8	3,1	3,0	2,2

Источник: Росстат.

Изменение объемов и доли привлеченных средств в источниках финансирования сопровождалось изменением их структуры. Доля бюджетных средств в источниках финансирования инвестиций в основной капитал в 2010–2013 гг. в среднем была на уровне 18,9% и оставалась ниже показателей докризисного уровня при изменении пропорций использования средств по уровням бюджетной системы (табл. 13). Реализация программы антикризисных мер 2009–2010 гг. сопровождалась расширением масштабов финансирования инвестиций за счет средств федерального бюджета, что компенсировало сокращение бюджетных расходов на инвестиционные цели субъектов РФ. Государственные инвестиции из федерального бюджета осуществлялись через Инвестиционный фонд, Федеральную адресную инвестиционную программу (ФАИП) и Федеральные целевые программы (ФЦП). В следующие три года участие государства в финансировании инвестиций ослабевает. В 2013 г. доля бюджетных средств на финансирование инвестиций в основной капитал составила 2,68% ВВП, в том числе за счет средств федерального бюджета – 1,40% ВВП. В 2013 г. отмечалось сокращение объемов расходов на ФАИП до 1,06% ВВП при 1,43% в среднем за предыдущие два года. В абсолютном выражении бюджетные средства, направленные в 2013 г. на финансирование инвестиций в основной капитал, увеличились на 86,0 млрд руб. по сравнению с предыдущим годом и составили 1790,1 млрд руб. Следует отметить, что в отличие от 2010–2012 гг. основной рост – 62 млрд руб. – был связан с увеличением вложений в инвестиционные программы бюджетных средств субъектов РФ.

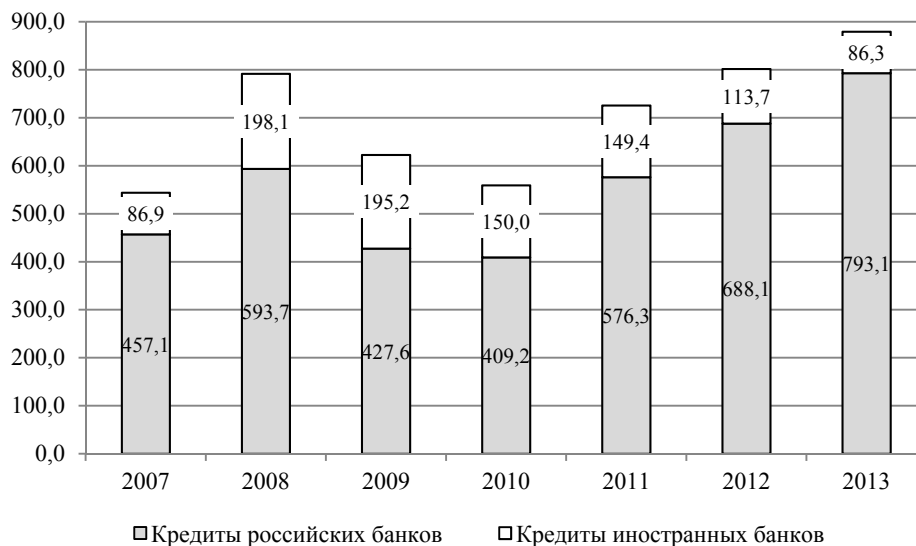
Таблица 13

**Удельный вес бюджетных расходов на инвестиции в основной капитал
в 2007–2013 гг., % ВВП**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Бюджетные средства – всего	3,37	3,40	3,41	2,80	2,91	2,76	2,68
В том числе:							
из федерального бюджета	1,30	1,30	1,78	1,43	1,54	1,49	1,40
из бюджетов субъектов РФ	1,84	1,84	1,42	1,17	1,20	1,09	1,10
ФАИП – всего	1,41	1,02	1,28	1,23	1,40	1,45	1,06
В том числе:							
программная часть	0,88	0,70	0,77	0,71	0,93	0,97	0,76
непрограммная часть	0,32	0,38	0,53	0,31	0,51	0,48	0,30

Источник: Росстат; <http://faip.economy.gov.ru>.

При общей тенденции к расширению участия банковского сектора в финансировании инвестиционной деятельности в посткризисный период, этот показатель все еще остается ниже докризисного уровня 2007–2008 гг. (табл. 12). В 2013 г. доля банковских кредитов в структуре источников финансирования составила 9,3% и на 0,9% превысила показатель предыдущего года. Изменения в структуре банковского кредитования в последние три года определяются повышением объемов и доли кредитов российских банков, которые замещали кредиты иностранных банков. По сравнению с 2012 г. кредиты российских банков увеличились на 105,0 млрд руб., а иностранных банков сократились на 27,4 млрд руб. (рис. 28).



Источник: Росстат.

Рис. 28. Кредиты банков на финансирование инвестиций в основной капитал в 2007–2013 гг., млрд руб.

Кризис 2008 г. характеризовался более глубокими темпами падения иностранных инвестиций в российскую экономику относительно динамики внутренних инвестиций. Сокращение объемов иностранных кредитов при одновременном снижении масштабов прямых иностранных инвестиций обусловило устойчивое падение доли общего объема инвестиций, поступающих из-за рубежа, в структуре инвестиций в основной капитал до минимального за последние 13 лет уровня – 2,2% в 2013 г., хотя объем прямых иностранных инвестиций в российскую экономику в 2013 г. вырос почти на 40% относительно предшествующего года. Изменение динамики инвестиционной деятельности российского и иностранного капитала в России протекало на фоне резкого увеличения объемов чистого оттока капитала. В 2011 г. объем вывоза капитала достиг 81,4 млрд долл., что примерно соответствовало суммарному показателю предыдущих двух лет. В 2012–2013 гг. чистый отток капитала находился в интервале 54,6–60 млрд долл. в год.

В 2013 г. общий объем российских инвестиций за рубеж превысил объем иностранных инвестиций в Россию на 31,5 млрд долл. (рис. 29).

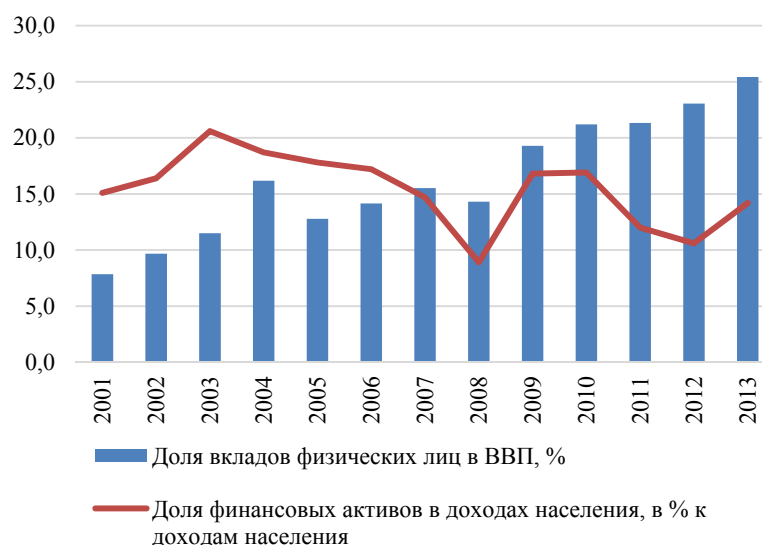


Источник: Росстат.

Рис. 29. Объемы российских инвестиций за рубеж и иностранных инвестиций в российскую экономику в 2007–2013 гг., млрд долл.

При анализе источников финансирования инвестиций в основной капитал следует отметить, что в 2009 г. произошел перелом тенденции в области жилищного строительства. После устойчивого увеличения объемов жилищного строительства на протяжении 2001–2008 гг. в 2010 г. ввод в действие жилых домов сократился на 8,9%, в том числе ввод жилой площади за счет средств населения и заемных средств снизился на 6,9% по сравнению с докризисным уровнем 2008 г. Ситуация изменилась с III квартала 2011 г., когда объемы ввода жилой площади стали увеличиваться. В результате по итогам 2011 г. прирост ввода жилой площади составил 6,6%, в 2012 и 2013 гг. – по 5,6% к предыдущему году. Доля индивидуального домостроения в общем вводе жилых домов в 2013 г. достигла 43,8% и на 1,1 п.п. превысила докризисный уровень 2008 г.

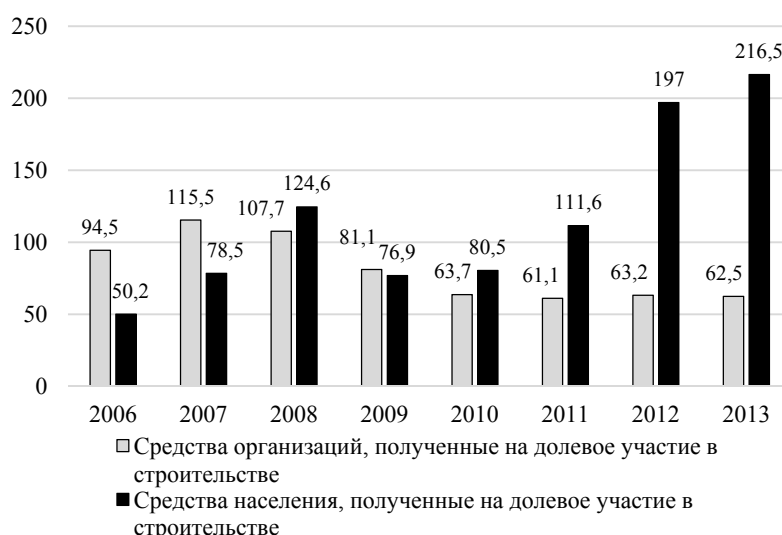
При анализе объемов динамики и структуры источников средств для инвестиций необходимо оценивать инвестиционный потенциал населения. При растущих доходах населения на протяжении последних 10 лет фиксировалось увеличение как объемов вкладов (депозитов) физических лиц в финансово-кредитных организациях, так и объемов и доли прироста финансовых активов населения в суммарных доходах. При этом следует отметить, что рост сбережений населения и повышение доли сбережений в доходах сопровождалось ростом удельного веса организованных форм накопления и привели к расширению участия сектора домашних хозяйств в формировании инвестиционных ресурсов. В 2008 г. на долю потенциальных инвестиционных ресурсов домашних хозяйств приходилось 14,3%, в 2012 г. – 23,1%, в 2013 г. – 25,4% ВВП (рис. 30).



Источник: Росстат.

Рис. 30. Вклады (депозиты) физических лиц в финансово-кредитных организациях и финансовые активы населения в период 2001–2013 гг.

Инвестиционная активность населения в 2010–2013 гг. поддерживалась ростом спроса на кредиты при снижении процентных ставок. Средства населения, полученные на долевое строительство, в последние три года устойчиво повышаются и компенсируют ослабление инвестиционной активности организаций (рис. 31). Население сохраняет активность на рынке недвижимости. Доля расходов на приобретение недвижимости в 2013 г. составила 4,4% в доходах населения, а суммарный объем средств на приобретение недвижимости вырос в 1,54 раза относительно 2008 г.



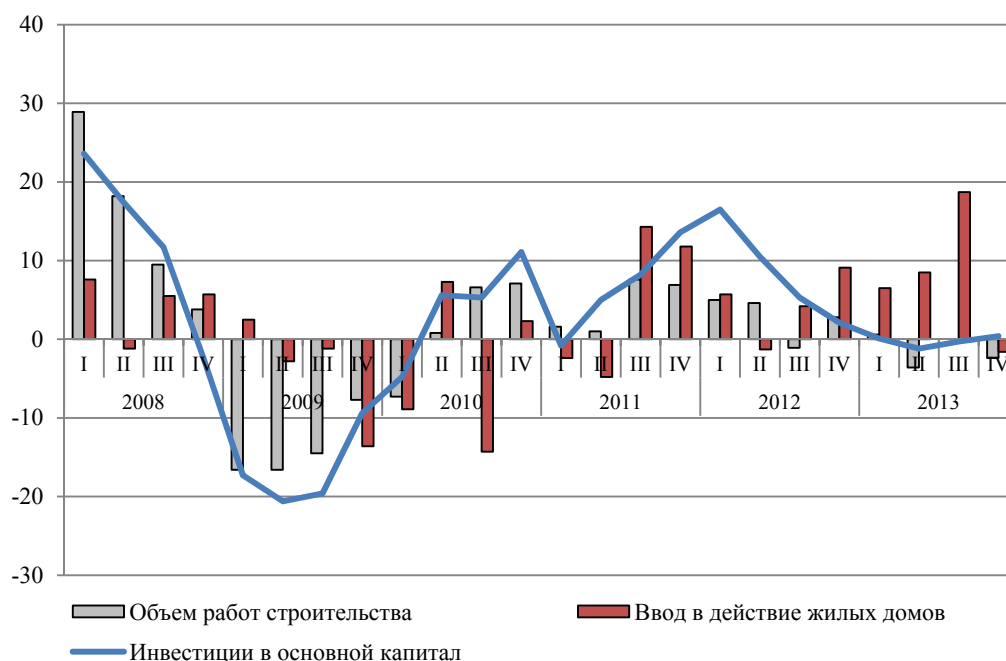
Источник: Росстат.

Рис. 31. Средства, полученные на долевое участие в строительстве в 2006–2013 гг., млрд руб.

**Инвестиции в основной капитал по видам основных фондов
и видам экономической деятельности**

Кризис 2008–2009 гг. кардинально изменил ситуацию в инвестиционной сфере. В 2009 г. произошло падение индекса физического объема инвестиций в основной капитал на 15,7%, которое значительно превысило снижение выпуска по базовым видам экономической деятельности (на 9,8%) относительно предыдущего года. Пик инвестиционного кризиса был пройден в первой половине 2009 г., и с III квартала наблюдалась тенденция к ослаблению спада инвестиций в основной капитал. Однако инвестиции в основной капитал только к 2012 г. превысили показатель 2008 г. (на 3,2%). Динамика деловой активности на протяжении 2012 г. была крайне неоднородна, и после роста инвестиций в первой половине года их темпы в III и IV кварталах резко пошли вниз (рис. 32).

В 2013 г. тенденция к сокращению инвестиций в основной капитал была вполне предсказуема и определялась крайне низкой деловой активностью, сложившейся во второй половине 2012 г. Стабилизация инвестиций в основной капитал в I квартале 2013 г. на уровне предыдущего года сменилась спадом на 1,2% во II квартале и на 0,3% в III квартале – относительно соответствующих кварталов 2012 г. По итогам 2013 г. инвестиции в основной капитал составили 99,8%, а объем выполненных работ в строительстве – 98,5% показателей предыдущего года.



Источник: Росстат.

Рис. 32. Динамика инвестиций в основной капитал в 2008–2013 гг., в % к соответствующему кварталу предыдущего года

Динамика инвестиций в основной капитал различается между крупными и малыми предприятиями. При снижении общего объема инвестиций в основной капитал в

2013 г. на 0,2% относительно предыдущего года, в сегменте крупных и средних предприятий инвестиции в основной капитал сократились на 5,6% (табл. 14).

Таблица 14

**Динамика физического объема инвестиций в основной капитал
в 2009–2013 гг., % к предыдущему году**

	2009	2010	2011	2012	2013
Инвестиции в основной капитал (по полному кругу организаций, включая досчеты инвестиций, не наблюдаемые прямыми статистическими методами)	84,3	106,0	108,3	106,6	99,8
Крупные и средние организации (инвестиции в основной капитал без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами)	82,56,7	105,1	110,4	100,7	94,4

Источник: Росстат.

Изменения структуры инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности в 2013 г. определялись резким падением строительно-инвестиционной деятельности в промышленности и на транспорте, на совокупную долю которых приходится почти 70% инвестиций в экономику. Объем инвестиций в транспорт составил 88,5% показателя 2012 г., что связано с завершением крупных инвестиционных проектов в трубопроводном транспорте, с одной стороны, с сокращением масштабов инвестиций в железнодорожный транспорт на фоне сокращения объемов грузооборота, снижения финансовых результатов деятельности – с другой.

Таблица 15

**Инвестиции в основной капитал (без субъектов малого предпринимательства
и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами)
в 2008–2013 гг., % к предыдущему году**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Всего	109,9	84,3	106,0	108,3	106,6	99,8
Сельское хозяйство	98,8	78,1	89,1	114,6	92,8	96,0
Рыболовство, рыбоводство	88,1	88,1	108,8	137,4	127,4	77,4
Промышленность	109,9	90,7	106,1	110,9	107,4	96,8
Добыча полезных ископаемых	106,5	89,9	106,6	113,8	111,8	93,6
Обрабатывающие производства	112,5	82,8	101,5	105,3	106,7	101,4
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	111,6	108,9	112,5	114,7	101,7	95,8
Строительство	126,2	69,9	110,9	90,6	79,9	84,0
Оптовая и розничная торговля	93,1	79,2	120,2	90,0	107,1	103,1
Транспорт и связь	116,1	103,5	102,4	118,3	98,4	88,5
Финансовая деятельность	94,9	99,7	112,9	136,8	111,4	80,8
Операции с недвижимым имуществом,	109,5	73,7	125,4	91,9	100,8	104,4
Государственное управление	118,3	134,8	115,2	112,4	98,7	93,7
Образование	108,6	93,0	84,9	122,0	85,2	77,9
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	102,5	79,4	109,7	113,0	93,6	98,8
Предоставление прочих услуг	108,1	83,8	103,6	103,5	111,8	75,0

Источник: Росстат.

В промышленности инвестиции в основной капитал составили 96,8% показателя 2012 г. Особенность инвестиционного процесса 2013 г. проявилась в сохранении позитивной динамики инвестиций в основной капитал в обрабатывающем секторе (101,4% к 2012 г.) при падении инвестиций в добычу полезных ископаемых (93,6%) и в производство и распределение электроэнергии, газа и воды (95,8%) (табл. 15). В 2013 г. опережающими темпами относительно среднего уровня по обрабатывающему производству увеличились инвестиции в основной капитал производства транспортных средств

(116,1%), производства машин и оборудования (111,3%) и производства кокса и нефтепродуктов (123,1%). При сложившейся модели воспроизводства основного капитала инвестиционный спрос добывающего производства в 2013 г. на 14,1% превысил докризисный уровень 2008 г. В обрабатывающем производстве неустойчивость динамики и сокращение масштабов инвестиций в основной капитал в последние пять лет (рис. 33) являются следствием как острого инвестиционного кризиса 2008 г., так и отсутствия мотивации к модернизации производства. В целом по обрабатывающему производству инвестиции в основной капитал в 2013 г. остались на 4,2% ниже докризисного уровня, исключение составляют нефтепереработка, химическое производство, производство транспортных средств, формирующие почти половину инвестиционного спроса обрабатывающего производства.



Источник: Росстат.

Рис. 33. Темпы роста инвестиций в основной капитал в обрабатывающем производстве в 2009–2013 гг., % к предыдущему году

Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов в 2013 г. трансформировалась за счет повышения объемов и доли вложений в строительство жилищ, а также в машины, оборудование и транспортные средства при сокращении удельного веса инвестиций в нежилые здания и сооружения (табл. 16). В последние четыре года фиксировалось постепенное повышение доли инвестиций на приобретение отечественных машин и оборудования в общем объеме инвестиций в основной капитал. В 2013 г. доля импортных машин, оборудования, транспортных средств в общем объеме инвестиций в машины, оборудование, транспортные средства составила 16,1%. Рост

инвестиционного импорта по сравнению с динамикой инвестиций в основной капитал является продолжением тенденций последних лет и свидетельствует о недостаточном развитии отечественного производства капитальных товаров.

Таблица 16

Структура инвестиций в основной капитал по видам основных фондов(без субъектов малого предпринимательства и параметров неформальной деятельности)

	Млрд руб.					В % к итогу				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Инвестиции в основной капитал	5769,8	6625	8445,2	8446,2	9493,4	100	100	100	100	100
В том числе:	346,2	384,3	396,9	439,2	550,6	6	5,8	4,7	5,2	5,8
жилища										
здания (кроме жилых) и сооружения	3219,5	3610,6	4577,3	4417,4	4840,8	55,8	54,5	54,2	52,3	51
машины, оборудование, транспортные средства	1800,2	2179,6	2896,7	3006,8	3366,5	31,2	32,9	34,3	35,6	35,5
Из них:										
приобретение отечественных машин, оборудования, транспортных средств	1427,5	1787,3	2357,9	2519,7	2825,2	24,7	27,0	27,9	29,8	29,8
приобретение импортных машин, оборудования, транспортных средств	372,6	392,3	538,8	487,1	541,3	6,5	5,9	6,4	5,8	5,7
Прочие	409,7	450,5	574,3	582,8	735,5	7,1	6,8	6,8	6,9	7,7

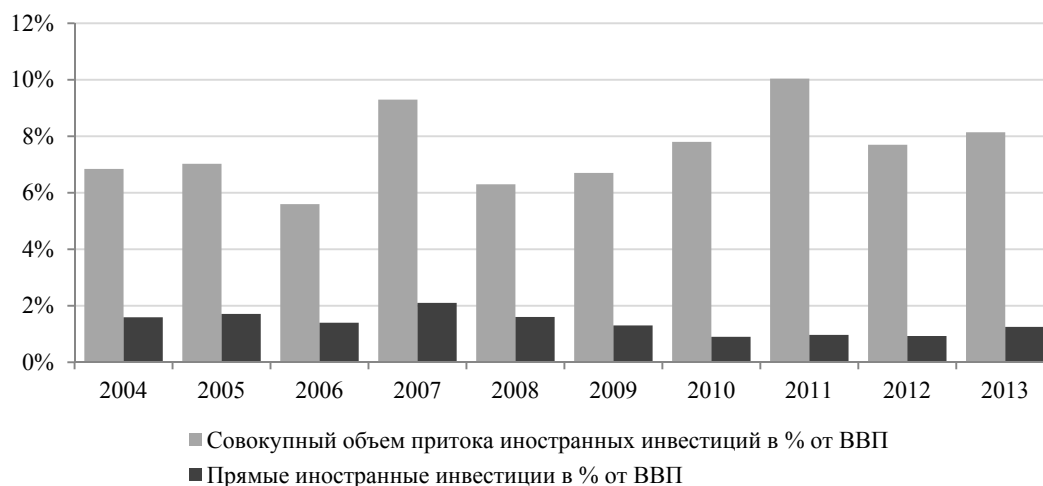
Источник: Росстат.

Особенность посткризисного развития строительно-инвестиционного комплекса проявляется в опережающем росте объемов инвестиций в жилища в 2012–2013 гг. по сравнению с общей динамикой инвестиций в основной капитал и строительство жилых зданий. Положительная динамика вводов в действие общей площади жилых домов фиксировалась со второй половины 2011 гг. и определялась некоторым улучшением ситуации с финансированием. В 2013 г. организациями всех форм собственности введено в действие 69,4 млн кв. м жилья, что на 5,6% больше показателя предыдущего года. Однако следует отметить, что сложившийся существенный разрыв темпов вводов и объемов строительных работ является следствием сокращения объемов необходимых заделов, что с высокой степенью вероятности может привести к усилению спада в строительном комплексе в начале 2014 г.

4.3.2. Иностранные инвестиции

2013 год характеризуется повышением активности иностранных инвесторов в РФ по сравнению с предыдущим годом. Иностранные вложения в российскую экономику выросли в 2013 г. на 10,1% по сравнению с 2012 г. – до 170,2 млрд долл. В виде переведенных за рубеж доходов иностранных инвесторов, а также выплат процентов за пользование кредитами и погашения кредитов в 2013 г. было изъято 127,2 млрд долл., или 74,7% объема поступивших в этот период иностранных инвестиций (в 2012 г. – 88,3%). По сравнению с 2012 г. отток капитала по указанным статьям снизился на 6,9%. В 2013 г. объем инвестиций из России за рубеж достиг 201,6 млрд долл., что на 34,5% выше показателя за 2012 г. и составляет 118,5% инвестиционных вложений в российскую экономику (в 2012 г. – 97,0%).

Уровень притока иностранных инвестиций в российскую экономику вырос с 7,7% ВВП в 2012 г. до 8,1% ВВП в 2013 г. (рис. 34).



Источник: Росстат.

Рис. 34. Уровень притока иностранных инвестиций в российскую экономику в 2004–2013 гг., % ВВП

Динамика поступивших в российскую экономику иностранных инвестиций представлена в табл. 17.

Таблица 17

Динамика иностранных инвестиций в российскую экономику¹

	В млн долл.				В % к предыдущему году			
	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие	Всего	Прямые	Портфельные	Прочие
2008	103769	27027	1415	75327	85,8	97,2	33,7	84,7
2009	81927	15906	882	65139	79,0	58,9	62,3	86,5
2010	114746	13810	1076	99860	140,1	86,8	121,9	153,3
2011	190643	18415	805	171423	166,1	133,3	74,9	171,7
2012	154570	18666	1816	134088	81,1	101,4	в 2,3 раза	78,2
2013	170180	26118	1092	142970	110,1	139,9	60,1	106,6

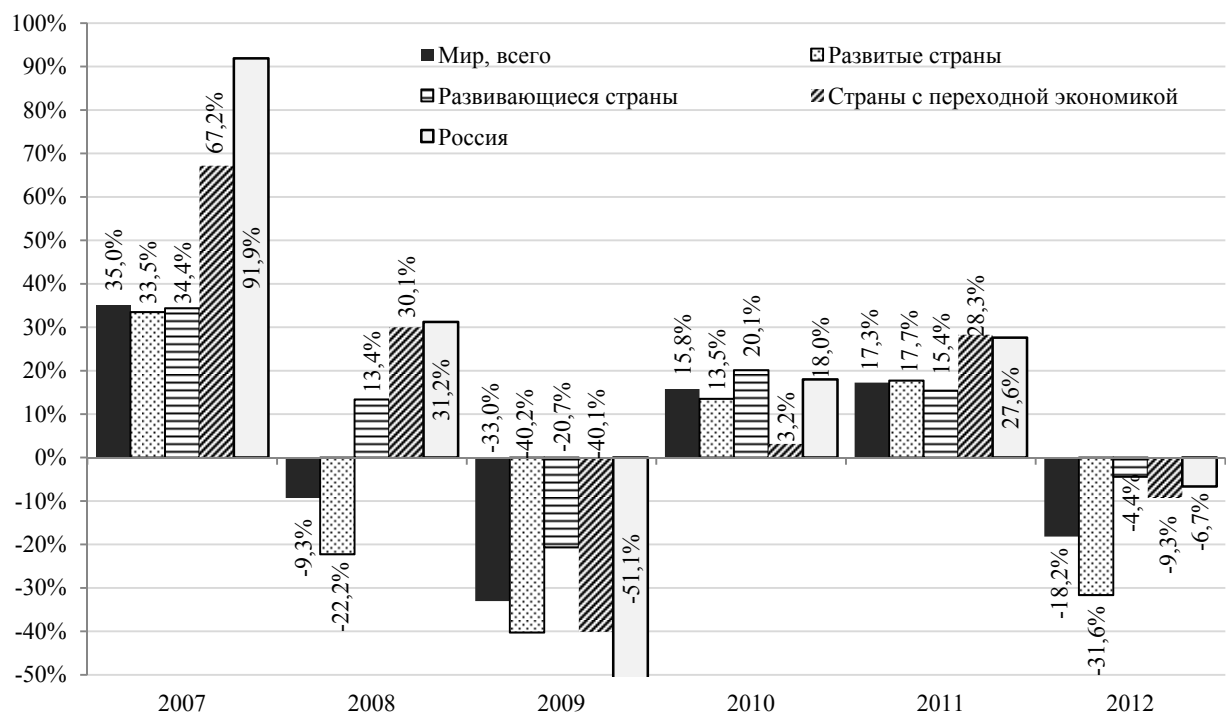
Источник: Росстат.

Общий объем поступивших иностранных инвестиций в российскую экономику в 2013 г. вырос за счет роста основных составляющих – прямых и прочих вложений.

Основной объем прямых вложений пришелся на взносы в уставный капитал и кредиты, полученные от зарубежных совладельцев организаций. Первые по итогам 2013 г. увеличились на 7,9% – до 10,0 млрд долл., а вторые выросли в 1,9 раза – до 14,6 млрд долл. Таким образом, удельный вес кредитов, полученных от зарубежных совладельцев организаций, в структуре прямых иностранных инвестиций в РФ вырос с 41,1% в 2012 г. до 55,8% в 2013 г., а доля взносов в уставный капитал снизилась соответственно с 49,5 до 38,2%.

¹ Прямые инвестиции – вложения в реальные активы, приобретение контрольного пакета акций или пакета, дающего право на участие в управлении; портфельные инвестиции – вложения в ценные бумаги только для получения дохода; прочие инвестиции – вложения, осуществляемые на возвратной основе (кредиты международных финансовых организаций, торговые кредиты и пр.).

Согласно отчету по инвестициям Конференции ООН по торговле и развитию (UNCTAD, «World Investment Report 2013»), опубликованному в июне 2013 г., по объему привлеченных прямых иностранных инвестиций в 2012 г. РФ заняла 9-е место в мире (по уточненным данным в 2011 г. – 9-е, в 2010 г. – 8-е, в 2009–2008 гг. – 6-е место). В соответствии с данным отчетом, в 2012 г. на Россию пришлось 3,8% мировых прямых иностранных инвестиций (в 2011 г. – 3,3%, в 2010 г. – 3,1%, в 2009 г. – 3,0%, в 2008 г. – 4,1%) и 6,5% прямых иностранных инвестиций, направленных в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой (в 2011 г. – 6,6%, в 2010 г. – 6,1%, в 2009 г. – 6,1%, в 2008 г. – 9,5%).



Источник: UNCTAD, «World Investment Report 2013», 26.06.2013 г.

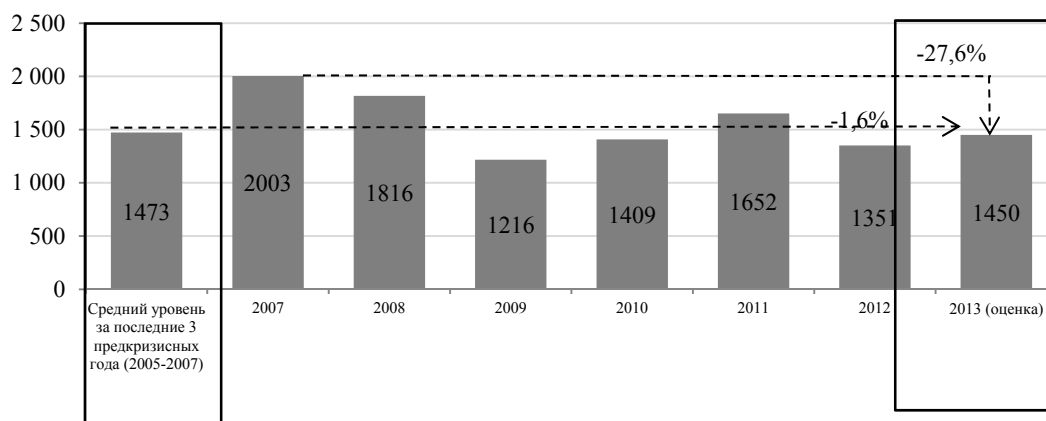
Рис. 35. Изменение (рост (+), падение (-)) по сравнению с предшествующим годом притока прямых иностранных инвестиций в 2007–2012 гг.

В соответствии с опубликованным отчетом UNCTAD, совокупный объем прямых иностранных инвестиций в мире в 2012 г. остался ниже пикового уровня 2007 г. (рис. 35, 36). По предварительным оценкам, в 2013 г. совокупный объем прямых иностранных инвестиций может составить 1,45 трлн долл., в 2014 г. он вырастет до 1,6 трлн долл., а в 2015 г. достигнет 1,8 трлн долл. Реализация данного сценария возможна при отсутствии серьезных проблем в мировой экономике.

В сегменте портфельных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2013 г., отмечено существенное сокращение вложений по сравнению с 2012 г. – на 39,9%. При этом в их структуре зафиксировано падение составляющей инвестиций в акции и паи на 41,6% и, как следствие, снижение ее удельного веса с 84,4% в 2012 г. до 82,0% по итогам 2013 г.

Доля торговых кредитов в структуре прочих вложений снизилась с 20,9% в 2012 г. до 19,1% в 2013 г. По срокам привлечения средств доля кредитов сроком свыше 6 ме-

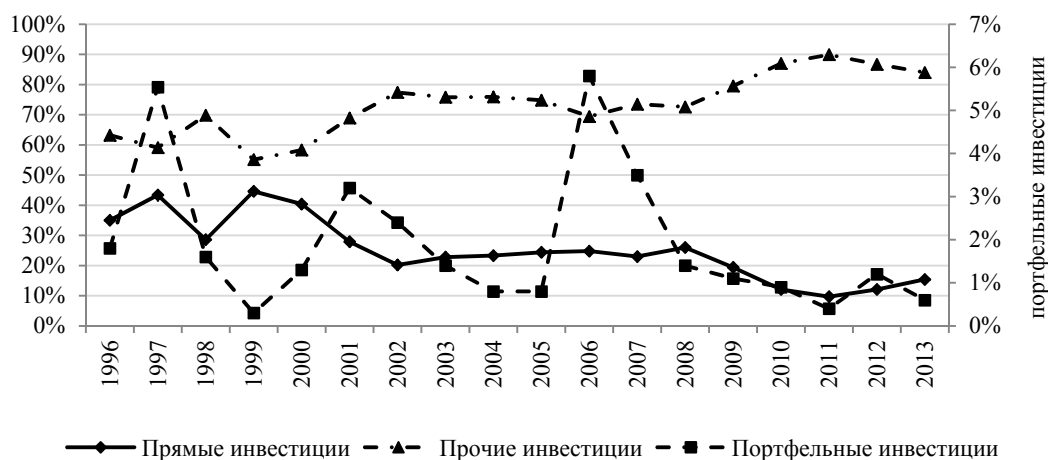
сяцев выросла в 2013 г. до 64,6% по сравнению с 39,5% в 2012 г. Удельный вес кредитов, предоставляемых на срок менее 6 месяцев, в 2013 г. снизился до 15,1% (в 2012 г. – 33,2%).



Источник: UNCTAD, «World Investment Report 2013», 26.06.2013 г.

Рис. 36. Приток прямых иностранных инвестиций в мире, млрд долл.

По сравнению с предыдущим годом в 2013 г. структура иностранных инвестиций в российскую экономику изменилась (рис. 37).



Источник: Росстат.

Рис. 37. Структура иностранных инвестиций в российскую экономику, 1996–2013 гг.

В 2013 г. сохранилась концентрация иностранных инвестиций в промышленности, торговле и финансовой деятельности. На данные сферы российской экономики в 2013 г. пришлось 90,5% совокупного объема поступивших в РФ иностранных инвестиций (в 2012 г. – 89,3%). Интерес инвесторов к промышленным отраслям и торговле вырос на фоне продолжающегося снижения вложений в транспорт и связь, операций с недвижимостью и сокращения инвестиций в финансовую деятельность.

Распределение иностранных инвестиций по основным отраслям российской экономики представлено в табл. 18.

Таблица 18

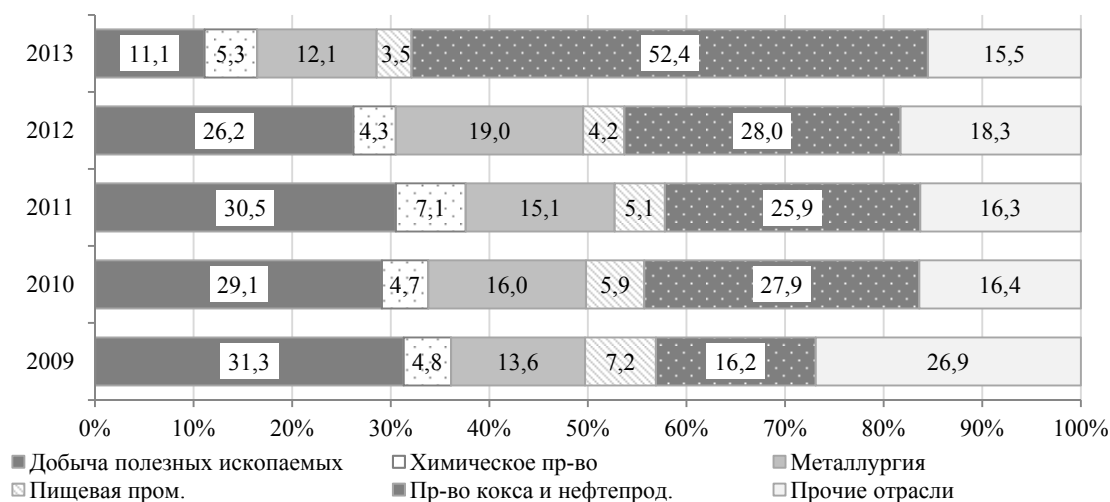
**Отраслевая структура иностранных инвестиций
в российскую экономику в 2011–2013 гг.**

	В млн долл.			Изменение, % к предыдущему году			В % к итогу		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Промышленность	61145	69201	102849	128,6	113,2	148,6	32,1	44,8	60,4
Транспорт и связь	5943	4622	4759	90,4	77,8	103,0	3,1	3,0	2,8
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	24456	25379	31030	183,4	103,8	122,3	12,8	16,4	18,2
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	9237	10035	9717	125,8	108,6	96,8	4,8	6,5	5,7
Финансовая деятельность	86885	43395	20121	229,2	49,9	46,4	45,6	28,1	11,8
Прочие отрасли	2977	1938	1704	148,1	65,1	87,9	1,6	1,2	1,0

Источник: Росстат.

В структуре иностранных инвестиций в промышленность в 2013 г. (рис. 38) лидером роста являются обрабатывающие производства, по сравнению с 2012 г. вложения в обрабатывающие отрасли выросли на 82,4% (в 2012 г. рост составил 19,8%). Иностранные инвестиции в добычу полезных ископаемых снизились на 37,1% (в 2012 г. снижение составило 2,6%).

В обрабатывающей промышленности в 2013 г. в 2,8 раза увеличились инвестиции в производство кокса и нефтепродуктов и на 5,1% снизились в металлургию, составив соответственно 53,9 млрд и 12,5 млрд долл. (в 2012 г. вложения в производство кокса и нефтепродуктов выросли на 22,4%, в металлургию они увеличились на 42,2%). Иностранные вложения в химическую и пищевую промышленность в 2013 г. по сравнению с 2012 г. выросли соответственно на 84,7 и на 25,8% – до 5,5 млрд и 3,6 млрд долл. (в 2012 г. отмечалось снижение в данные отрасли на 31,8 и 6,6%).



Источник: Росстат.

Рис. 38. Структура иностранных инвестиций в промышленность в 2009–2013 гг., в %

Прямые и прочие вложения в промышленность в 2013 г. выросли по отношению к 2012 г. соответственно на 18,5 и 55,8% (в 2012 г. прямые инвестиции в промышленность увеличились на 1,0%, прочие – на 14,3%). Портфельные инвестиции в промышленность сократились на 56,0% (в 2012 г. рост оценивался в 2,2 раза). Таким образом, удельный вес прочих инвестиций в промышленность вырос с 84,3% в 2012 г. до 88,3% по итогам 2013 г., портфельных – уменьшился с 1,8 до 0,5%, доля прямых инвестиций за данный период снизилась с 14,0 до 11,1% соответственно.

Отмечены изменения и в структуре иностранных инвестиций по видам экономической деятельности в промышленности. В сфере добычи полезных ископаемых прямые инвестиции снизились в 2013 г. на 5,3% – до 3,3 млрд долл. Несмотря на снижение, их доля выросла в совокупных вложениях в данную отрасль до 29,3% (в 2012 г. – 19,4%). Доля прочих вложений в добычу, которые в 2013 г. сократились на 44,7% и составили 8,1 млрд долл., снизилась до 70,5% (в 2012 г. – 80,2%).

В обрабатывающей промышленности в 2013 г. основная часть инвестиций также пришлось на прочие вложения, которые по сравнению с 2012 г. выросли на 91,9%, составив в итоговых показателях инвестиций в обрабатывающую промышленность 90,8% (в 2012 г. – 86,3%). Прямые иностранные инвестиции в обрабатывающие отрасли увеличились на 39,4%. Удельный вес прямых вложений в обрабатывающую промышленность составил в 2013 г. 8,8% (в 2012 г. – 11,6%). Портфельные инвестиции в обрабатывающие отрасли упали в 2,9 раза, что привело к снижению их доли до 0,4% (в 2012 г. – 2,1%).

В географической структуре иностранных инвестиций, поступивших в российскую экономику в 2013 г., обращает внимание изменение расположения стран в списке крупных экспортеров капитала в РФ (рис. 39). В 2013 г. наибольший объем – 22,7 млрд долл. – был направлен с Кипра, более 20,7 млрд долл. поступило в РФ из Швейцарии. В первую тройку лидеров – поставщиков капитала в РФ по итогам 2013 г. входит Великобритания, вложения которой в российскую экономику составили 18,9 млрд долл.

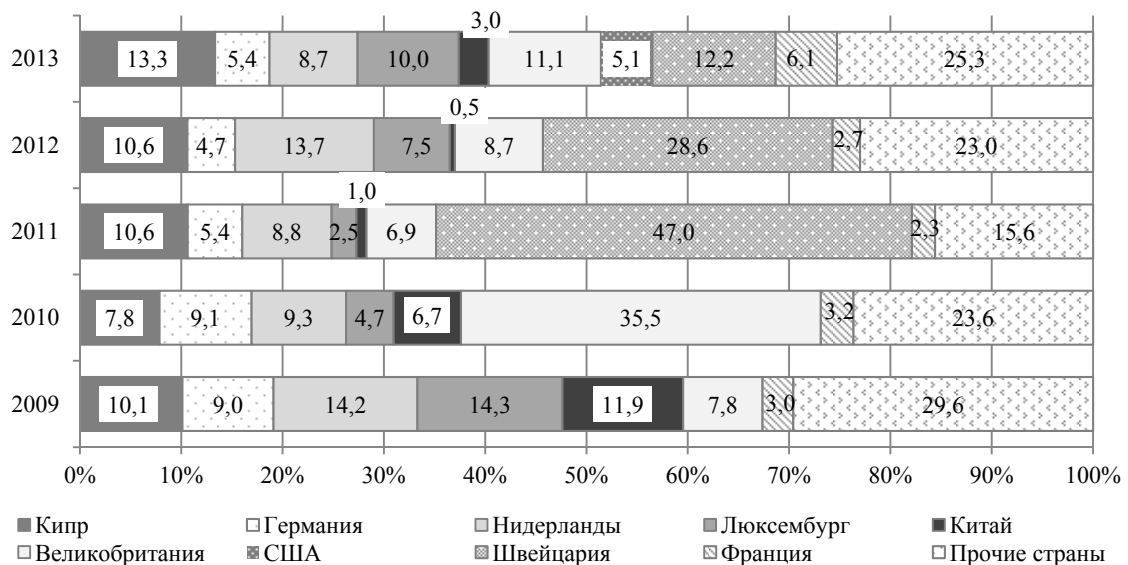
Наибольшие темпы роста вложений в российскую экономику по итогам 2013 г. среди основных стран – инвесторов в РФ зафиксированы из Китая – в 6,8 раза по сравнению с 2012 г. (до 5,0 млрд долл.), из Франции – в 2,5 раза (до 9,7 млрд долл.) и из Люксембурга – на 47,5% (до 17,0 млрд долл.).

Вложения из Великобритании увеличились по сравнению с 2012 г. на 39,8%, с Кипра и из Германии – на 37,8 и 27,1% соответственно. Инвестиции из Швейцарии и Нидерландов за рассматриваемый период сократились на 53 и 30% соответственно. Различия в динамике инвестиций привели к изменению географической структуры иностранных инвестиций в российскую экономику.

По состоянию на 1 января 2014 г. накопленный иностранный капитал без учета органов денежно-кредитного регулирования, коммерческих и сберегательных банков, включая рублевые инвестиции, пересчитанные в доллары США, составил 384,1 млрд долл., что на 6,0% выше показателя на 1 января 2013 г. Прямые накопленные инвестиции с начала года снизились на 7,3%, портфельные – на 34,7%, прочие выросли на 16,0%.

По итогам 2013 г. в общем объеме накопленных иностранных инвестиций лидируют Кипр, Нидерланды, Люксембург, Китай и Великобритания, суммарная доля которых составляет 64,2% (в 2012 г. – 65,0%). В то же время доля первой пятерки стран

инвесторов в сегменте прочих инвестиций оценивается в 67,2% (в 2012 г. – 69,1%), в структуре прямых и портфельных инвестиций – 58,8 и 50,5% (в 2012 г. – 58,9 и 59,5%).



Источник: Росстат. Данные по инвестициям из США – в 2009–2012 гг., из Швейцарии – в 2009–2010 гг. входят в прочие инвестиции.

Рис. 39. Географическая структура иностранных инвестиций в российскую экономику в 2009–2013 гг., в %

В структуре иностранных инвестиций, накопленных на конец сентября 2013 г., преобладают прочие инвестиции, на которые пришлось 65,7% (в 2012 г. – 60,1%). Аналогичный показатель для прямых и портфельных иностранных инвестиций соответственно составил 32,8 и 1,5% (в 2012 г. – 37,5 и 2,4%).

4.4. Нефтегазовый сектор в 2013 г.

Нефтегазовый комплекс остается базовым сектором экономики России, играющим ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и торгового баланса страны. В 2013 г. на фоне сохранения высоких мировых цен на нефть и газ добыча нефти в России поднялась на максимальный уровень за период с 1990 г., а экспорт нефти и нефтепродуктов достиг исторического максимума. Вместе с тем наблюдалось замедление темпов роста производства нефти и ухудшение условий ее добычи. С целью создания условий для дальнейшего развития нефтегазового сектора в 2013 г. были приняты законодательные решения по налоговому стимулированию разработки трудноизвлекаемых запасов нефти, дифференциации налогообложения добычи газа, применению специального налогового режима при освоении месторождений на континентальном шельфе, а также по либерализации экспорта сжиженного природного газа (СПГ).

4.4.1. Динамика мировых цен на нефть и газ

Положение на мировом нефтяном рынке в 2013 г. характеризовалось сохранением высоких мировых цен на нефть. Средняя цена маркерного сорта нефти Brent в 2013 г. составила 108,8 долл./барр., а цена российской нефти сорта Urals на мировом (европейском) рынке – 107,7 долл./барр. (табл. 19, рис. 40). Основными факторами сохранения

высоких цен явились повышение спроса на нефть (табл. 20), обусловленное ростом мировой экономики, прежде всего экономик Китая и других азиатских стран, консервативная политика ОПЕК в отношении увеличения добычи нефти странами – членами организации, а также геополитические риски. Мировой спрос на нефть в 2013 г. вырос на 1,4%, при этом спрос на нефть в Северной Америке повысился на 1,6%, в Китае – на 3,0%. Мировая добыча нефти в 2013 г. увеличилась на 0,7%. При этом наблюдался довольно заметный рост добычи за пределами ОПЕК (на 2,5%), обусловленный главным образом увеличением добычи в США и Канаде в результате разработки нетрадиционных запасов нефти. В то же время уровень добычи нефти странами ОПЕК снизился с 31,3 млн барр. в сутки в 2012 г. до 30,4 млн барр. в сутки в 2013 г., т.е. приблизился к официально установленной ОПЕК в конце 2011 г. суммарной квоте добычи нефти (30 млн барр. в сутки). В результате мировой нефтяной рынок в целом оставался сбалансированным.

Таблица 19

Мировые цены на нефть в 2000–2013 гг., долл./барр.

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Цена нефти Brent, Великобритания	28,5	54,4	65,2	72,5	97,7	61,9	79,6
Цена нефти Urals, Россия	26,6	50,8	61,2	69,4	94,5	61,0	78,3

Окончание таблицы 19

	2011	2012	2013 I кв.	2013 II кв.	2013 III кв.	2013 IV кв.	2013
Цена нефти Brent, Великобритания	111,0	112,0	112,9	103,0	110,1	109,4	108,8
Цена нефти Urals, Россия	109,1	110,3	110,8	102,1	109,7	108,2	107,7

Источник: IMF, OECD/IEA.

Таблица 20

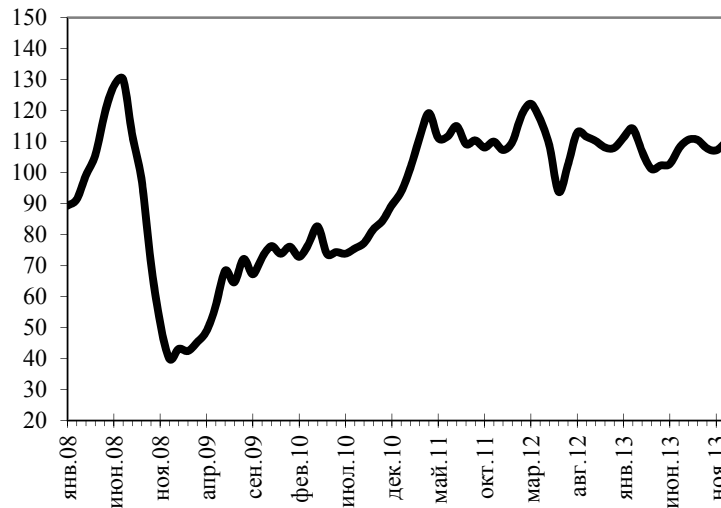
Мировой спрос на нефть в 2008–2013 гг., % к предыдущему году

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Мир, всего	-0,6	-1,2	3,1	0,9	1,1	1,4
Страны ОЭСР	-3,6	-4,2	1,3	-0,8	-1,1	0,2
в том числе:						
Северная Америка	-5,2	-3,7	2,0	-0,3	-1,4	1,6
Европа	-0,6	-4,7	-0,3	-2,3	-3,8	-0,7
Страны – не члены ОЭСР	3,3	2,5	5,2	3,0	3,6	2,6
в том числе:						
Азия (не включая страны Ближнего Востока и бывшего СССР)	1,7	4,4	7,9	3,2	3,9	2,6

Источник: OECD/IEA.

Цены на российский природный газ на европейском рынке также находились на достаточно высоком уровне, хотя и снизились по сравнению с 2012 г. Цены на газ, поставляемый по долгосрочным контрактам, как правило, определяются на основе цен на альтернативные газу энергоносители, главным образом газойль/дизтопливо и мазут, цены на которые зависят от уровня мировых цен на нефть. В результате мировые цены на газ с определенным лагом следуют за мировыми ценами на нефть. Цена на российский газ на европейском рынке достигла своего пика в 2008 г., а ценовой минимум был пройден в 2010 г. В 2011–2012 гг. в условиях роста мировых цен на нефть цена на российский газ на европейском рынке существенно повысилась (табл. 21). В то же время

понижающее влияние на цены на российский газ оказывало изменение ситуации на европейском газовом рынке, а именно увеличение предложения газа со стороны других газодобывающих стран (в частности, за счет значительного роста поставок сжиженного природного газа) и более низкий уровень спотовых цен на газ по сравнению с ценами долгосрочных контрактов «Газпрома». Это вынуждало «Газпром» снижать цены реализации газа на европейском рынке.



Источник: Минэкономразвития России.

Рис. 40. Цена на нефть сорта Urals в 2008–2013 гг., долл./барр.

Таблица 21

Мировые цены на нефть и природный газ в 2005–2013 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Средняя мировая цена на нефть, долл./барр.	53,4	64,3	71,1	97,0	61,8	79,0	104,0	105,0	104,1
Цена на российский газ на европейском рынке, долл./тыс. куб. м	212,9	295,7	293,1	473,0	318,8	296,0	381,5	431,3	402,0

Источник: IMF.

4.4.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе

В 2013 г. добыча нефти в России достигла 523,3 млн т, что является максимальным уровнем за период с 1990 г. (табл. 22, 23). Позитивное влияние на динамику нефтедобычи оказали как ввод в эксплуатацию в последние годы нескольких крупных новых месторождений в Восточной Сибири (Ванкорское, Талаканское, Верхнечонское, Тас-Юряхское месторождения) и на севере Европейской части страны (Южно-Хыльчюуское месторождение, месторождения им. Р. Требса и им. А. Титова), так и принятые изменения в налоговой системе. Также в 2013 г. было введено в эксплуатацию Приразломное нефтяное месторождение в Печорском море, которое стало первым разрабатываемым нефтяным месторождением на российском арктическом континентальном шельфе.

В результате достаточно активных геолого-разведочных работ прирост запасов нефти в настоящее время устойчиво превышает ее добычу. По данным Министерства природных ресурсов РФ, в 2013 г. прирост запасов нефти в России составил 688,3 млн т (в 2011 г. – 744,7 млн т, в 2012 г. – 742,7 млн т).

В то же время в последние годы наблюдается заметное снижение темпов роста производства нефти, которое объясняется прежде всего объективным ухудшением условий ее 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.

Как свидетельствуют статистические данные, российская нефтедобывающая промышленность приблизилась к пределу своих производственных возможностей. 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 регионах.

Таблица 22

Производство и переработка нефти в Российской Федерации в 2000–2013 гг.

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	323,2	470,0	480,5	491,3	488,5	494,2	505,1	511,4	518,0	523,3
Первичная переработка нефти, млн т	173,0	208,0	220,0	229,0	236,3	236,0	249,3	258,0	270,0	278,0
Доля переработки нефти в ее добыче, %	53,5	44,3	45,8	46,6	48,4	47,8	49,4	50,4	52,1	53,1
Глубина переработки нефтяного сырья, %	71,0	71,6	71,9	71,7	72,0	71,9	71,1	70,8	71,5	71,4

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Министерство энергетики РФ.

Таблица 23

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2000–2013 гг.,
% к предыдущему году**

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Нефть, включая газовый конденсат	106,0	102,2	102,1	102,1	99,3	101,2	102,1	100,8	101,3	100,9
Первичная переработка нефти	102,7	106,2	105,7	103,8	103,2	99,6	105,5	103,3	104,9	102,7
Автомобильный бензин	103,6	104,8	107,4	102,1	101,8	100,5	100,5	102,0	104,3	101,3
Дизельное топливо	104,9	108,5	107,0	103,4	104,1	97,7	104,2	100,3	98,7	103,1
Топочный мазут	98,3	105,8	104,5	105,2	101,9	100,8	108,5	104,6	101,6	103,3
Газ природный	98,5	100,5	102,4	99,2	101,7	87,9	111,4	102,9	97,7	102,1

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Министерство энергетики РФ.

В то же время в 2013 г. сохранились более высокие темпы роста переработки нефти по сравнению с ее добычей, что было обусловлено главным образом более быстрым ростом экспорта нефтепродуктов, который стимулировался более низкими экспортными пошлинами на них по сравнению с экспортными пошлинами на сырую нефть. В результате более высоких темпов роста первичной переработки нефти доля переработки нефти в ее добыче повысилась с 42,5% в 2004 г. до 53,1% в 2013 г. При этом глубина переработки нефти за этот период фактически не увеличилась и в 2013 г. составила лишь 71,4%, что соответствует уровню 2005 г. Показатель глубины переработки нефти в настоящее время фактически остается близким к предреформенному уровню (в

1990 г. глубина переработки нефти в России составляла 67%) и по-прежнему значительно отстает от уровня развитых стран, где глубина переработки нефти достигает 90–95%. В связи с этим повышение технологического уровня нефтеперерабатывающей промышленности по-прежнему остается одной из наиболее актуальных задач развития нефтяного сектора экономики России.

Наибольшие объемы нефти в 2013 г. были произведены компаниями «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», «Сургутнефтегаз» и «Газпром». Доля этих четырех компаний достигает 74,4% общей добычи нефти в стране. На долю компаний среднего размера («Татнефть», «Славнефть», «Башнефть» и «РуссНефть») пришлось 13,0% общей добычи нефти. Операторами соглашений о разделе продукции в 2013 г. было добыто 2,7% российской нефти. Доля прочих производителей, к которым относятся более 100 мелких нефтедобывающих организаций, составила 9,1% (табл. 24).

Таблица 24

Структура производства нефти в 2008–2013 гг.

	Добыча нефти, в 2008 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти, в 2010 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти, в 2012 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти, в 2013 г., млн т	Доля в общей добыче, %
Россия, всего	488,5	100,0	505,1	100,0	518,0	100,0	523,3	100,0
«Роснефть»	113,8	23,3	112,4	22,3	117,5	22,7	192,6	36,8
«ЛУКОЙЛ»	90,2	18,5	90,1	17,8	84,6	16,3	86,7	16,6
ТНК-ВР	68,8	14,1	71,7	14,2	72,5	14,0	–	–
«Сургутнефтегаз»	61,7	12,6	59,5	11,8	61,4	11,9	61,5	11,8
«Газпром» + «Газпром нефть»	43,4	8,9	43,3	8,6	46,1	8,9	48,5	9,3
в том числе:								
«Газпром»	12,7	2,6	13,5	2,7	14,5	2,8	16,3	3,1
«Газпром нефть»	30,7	6,3	29,8	5,9	31,6	6,1	32,2	6,2
«Татнефть»	26,1	5,3	26,1	5,2	26,3	5,1	26,4	5,0
«Славнефть»	19,6	4,0	18,4	3,6	17,9	3,5	16,8	3,2
«Башнефть»	11,7	2,4	14,1	2,8	15,4	3,0	16,1	3,1
«РуссНефть»	14,2	2,9	13,0	2,6	13,9	2,7	8,8	1,7
«НОВАТЭК»	2,7	0,6	3,8	0,8	4,2	0,8	4,3	0,8
Операторы СРП	12,0	2,5	14,4	2,9	14,1	2,7	14,0	2,7
Прочие производители	24,1	4,9	38,2	7,6	44,1	8,5	47,6	9,1

Источник: Министерство энергетики РФ, расчеты автора.

В 2013 г. была завершена сделка по приобретению государственной нефтяной компанией «Роснефть» нефтяной компании ТНК-ВР, собственниками которой являлись российский консорциум ААР и британская компания ВР. Общая сумма сделки составила 61 млрд долл., сделка явилась крупнейшей в российском нефтегазовом секторе (до этого крупнейшей была сделка по приобретению «Газпромом» 75,7% акций компании «Сибнефть» за 13,1 млрд долл., проведенная в 2005 г.).

В результате поглощения ТНК-ВР, на которую с учетом ее доли в «Славнефти» приходилось 15,7% общероссийской добычи нефти, «Роснефть» значительно усилила свои позиции в российском нефтяном секторе и стала одной из крупнейших нефтяных компаний мира. Добыча нефти компанией (с учетом ее долей в добыче других организаций) в 2013 г. составила 202,4 млн т, или 38,7% общероссийской добычи.

В производстве газа в России продолжает доминировать «Газпром». В то же время его доля в общероссийской добыче в последние годы заметно снизилась: с 83,2% в 2008 г. до 71,5% в 2013 г. (табл. 25). При этом в добыче газа увеличился удельный вес других производителей: нефтяных компаний, компании «НОВАТЭК», операторов СРП и прочих производителей. В целом доля независимых производителей в добыче газа в

2013 г. достигла 28,5%, в том числе компании «НОВАТЭК», крупнейшего независимо-го производителя газа, – 7,7%.

Таблица 25

**Структура производства газа
в 2008–2013 гг.**

	Добыча газа в 2008 г., млрд куб. м	Доля в об- щей добы- че, %	Добыча газа в 2010 г., млрд куб. м	Доля в об- щей добы- че, %	Добыча газа в 2012 г., млрд куб. м	Доля в об- щей добы- че, %	Добыча газа в 2013 г., млрд куб. м	Доля в об- щей добы- че, %
Россия, всего	664,9	100,0	665,5	100,0	671,5	100,0	684,0	100,0
«Газпром» + «Газпром нефть»	553,1	83,2	513,9	77,2	489,4	72,9	489,1	71,5
в том числе: «Газпром»	550,9	82,9	509,0	76,5	478,5	71,3	476,3	69,6
Нефтяные компании	54,8	8,2	66,6	10,0	71,1	10,6	76,8	11,2
«НОВАТЭК»	30,8	4,6	37,8	5,7	51,3	7,6	53,0	7,7
Операторы СРП	8,5	1,3	23,3	3,5	26,8	4,0	27,8	4,1
Прочие производители	17,6	2,6	23,9	3,6	32,9	4,9	37,3	5,5

Источник: Министерство энергетики РФ, расчеты автора.

Государственный сектор в результате поглощения «Роснефтью» компании ТНК-ВР существенно расширился. Доля государственных компаний в общероссийской добыче нефти в 2013 г. достигла 49,0% (табл. 26). Можно отметить, что в 2003 г., до поглощения «Роснефтью» и «Газпромом» активов частных нефтяных компаний «ЮКОС» и «Сибнефть» и вхождения «Газпрома» в проект «Сахалин-2», доля государственных компаний в общероссийской добыче нефти составляла лишь 7,3%. Доля государственных компаний в общероссийской добыче газа в 2013 г. составила 79,1%.

Таблица 26

**Доля государственных компаний в добыче нефти
и газа в России в 2013 г.**

	Добыча нефти, млн т	Доля в общей добыче нефти, %	Добыча газа, млрд куб. м	Доля в общей добыче газа, %
«Роснефть»	192,6	36,8	40,6	5,9
Доля «Роснефти» в добыче других организаций («Славнефть», «Саха- лин-1»)	9,8	1,9	2,5	0,4
«Роснефть», включая долю «Роснефти» в добыче других организаций	202,4	38,7	43,1	6,3
«Газпром», включая «Газпром нефть»	48,5	9,3	489,1	71,5
Доля «Газпрома» в добыче других ор- ганизаций («Сахалин-2»)	2,7	0,5	8,8	1,3
«Газпром», включая «Газпром нефть» и долю «Газпрома» в добыче других организаций	51,2	9,8	497,9	72,8
«Зарубежнефть» (добыча на территории России)	2,8	0,5	0,1	0,0
Государственные компании, всего	256,4	49,0	541,1	79,1

Источник: Министерство энергетики РФ, расчеты автора.

4.4.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа

На фоне роста добычи нефти наблюдалось дальнейшее увеличение нефтяного экспорта (табл. 27, 28). Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов в 2013 г. достиг 385,8 млн т, что является историческим максимумом. Удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти составил 73,7%. При этом рост нефтяного экспорта был достигнут за счет увеличения экспорта нефтепродуктов (на 9,6% по сравнению с 2012 г.), экспорт же сырой нефти сократился (на 1,4%). Доля чистого экс-

порта нефти в ее производстве в 2013 г. снизилась до 45,1%. В то же время доля экспорта в производстве мазута в 2013 г. составила более 90%, дизельного топлива – 58,9%. Экспорт автомобильного бензина в 2013 г. увеличился на 35,2%, а доля экспорта автомобильного бензина в его производстве повысилась до 11,2% (для сравнения: в 2005 г. доля экспорта в производстве автобензина составляла 18,5%, в 2010 г. – 8,2%, в 2011 г. – 10,6%, в 2012 г. – 8,4%). При этом наблюдалось и увеличение импорта нефтепродуктов (на 11,7% по сравнению с 2012 г.). Доля импорта автомобильного бензина в его ресурсах в 2013 г. составила 1,5%, что соответствует среднему уровню 2010–2012 гг. Доля импорта в ресурсах дизельного топлива в 2013 г. снизилась до 0,2% (в 2011 г. она составляла 1,1%, в 2012 г. – 0,3%).

Таблица 27

**Соотношение производства, потребления и экспорта нефти
и природного газа в 2000–2013 гг.**

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Нефть, млн т										
Производство	323,2	470,0	480,5	491,3	488,5	494,2	505,1	511,4	518,0	523,3
Экспорт, всего	144,5	252,5	248,4	258,4	243,1	247,4	250,4	244,6	239,9	236,6
Экспорт в страны – не члены СНГ	127,6	214,4	211,2	221,3	204,9	210,9	223,9	214,4	211,6	208,0
Экспорт в страны СНГ	16,9	38,0	37,3	37,1	38,2	36,5	26,5	30,2	28,4	28,7
Чистый экспорт	138,7	250,1	246,1	255,7	240,6	245,6	249,3	243,5	239,1	235,8
Внутреннее потребление	123,0	123,1	131,2	124,1	130,4	125,3	125,9	140,7	142,1	137,5
Чистый экспорт, % к производству	42,9	53,2	51,2	52,0	49,3	49,7	49,4	47,6	46,2	45,1
Нефтепродукты, млн т										
Экспорт, всего	61,9	97,0	103,5	111,8	117,9	124,4	132,2	130,6	138,1	151,4
Экспорт в страны – не члены СНГ	58,4	93,1	97,7	105,1	107,6	115,4	126,6	120,0	121,2	141,1
Экспорт в страны СНГ	3,5	3,9	5,8	6,7	10,3	9,0	5,6	10,6	16,9	10,3
Чистый экспорт	61,5	96,8	103,2	111,5	117,5	123,3	129,9	127,2	136,8	150,0
Нефть и нефтепродукты, млн т										
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	200,2	346,9	349,3	367,2	358,1	368,9	379,2	370,7	375,9	385,8
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, % к производству нефти	61,9	73,8	72,7	74,7	73,3	74,6	75,1	72,5	72,6	73,7
Природный газ, млрд куб. м										
Производство	584,2	636,0	656,2	654,1	664,9	596,4	665,5	687,5	671,5	684,0
Экспорт, всего	193,8	207,3	202,8	191,9	195,4	168,4	177,8	184,9	178,7	196,4
Экспорт в страны – не члены СНГ	133,8	159,8	161,8	154,4	158,4	120,5	107,4	117,0	112,6	138,
Экспорт в страны СНГ	60,0	47,5	41,0	37,5	37,0	47,9	70,4	67,9	66,0	58,4
Чистый экспорт	189,7	199,6	195,3	184,5	187,5	160,1	173,5	179,2	171,6	189,3
Внутреннее потребление	394,5	436,4	460,9	469,6	477,4	436,3	492,0	508,3	499,9	494,7
Чистый экспорт, % к производству	32,5	31,4	29,8	28,2	28,2	26,8	26,1	26,1	25,6	27,7

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Министерство энергетики РФ, Федеральная таможенная служба, расчеты автора.

Заметно увеличился в 2013 г. экспорт природного газа (на 9,9% по сравнению с предыдущим годом). Основным фактором сокращения экспорта газа в последние годы было снижение его поставок в Европу, на рынке которой заметно возросла доля поставок из других газодобывающих стран. В результате в 2012 г. по сравнению с 2006 г., когда был достигнут максимальный объем поставок российского газа в Европу, экспорт российского газа в страны дальнего зарубежья сократился на 30,4%. При этом удельный вес чистого экспорта в производстве газа снизился с 31,4% в 2005 г. до 25,6% в 2012 г. В 2013 г. из-за сокращения как собственной добычи газа в Европе, так и поста-

вок газа из Северной Африки экспорт российского газа приблизился к уровню 2006 г., а доля российского газа на рынке Европы, включая Турцию, по оценкам «Газпрома», повысилась с 26% в 2012 г. до 30,1% в 2013 г. При этом доля чистого экспорта газа в его производстве увеличилась до 27,7%.

В целях расширения перспективных возможностей экспорта российского газа в 2013 г. Федеральным законом от 30.11.2013 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в статьи 13 и 14 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и статьи 1 и 3 Федерального закона «Об экспорте газа» было принято решение о либерализации экспорта сжиженного природного газа (СПГ), которое позволит экспортировать СПГ не только «Газпрому», но и другим российским производителям. В настоящее время планы по строительству объектов производства СПГ имеют компании «НОВАТЭК» (проект «Ямал СПГ») и «Роснефть». В перспективе предполагается существенное увеличение в России производства СПГ и его экспорта на мировые рынки.

Таблица 28

**Динамика экспорта нефти, нефтепродуктов
и природного газа из России в 2005–2013 гг.,
% к предыдущему году**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Нефть, всего	98,4	98,0	104,0	94,0	101,8	101,2	97,6	98,2	98,6
в том числе:									
в страны – не члены СНГ	99,1	98,0	104,8	92,6	102,9	106,1	95,7	98,7	98,3
Нефтепродукты, всего	117,9	106,3	108,0	105,0	105,3	106,2	98,5	104,4	109,6
в том числе:									
в страны – не члены СНГ	119,1	104,5	107,6	102,0	107,1	109,6	94,6	100,8	116,4
Газ, всего	103,7	97,6	94,6	101,8	86,2	105,6	104,0	96,6	109,9

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

В структуре нефтяного экспорта по-прежнему преобладал экспорт сырой нефти, составивший 61,1% общего экспорта нефти и нефтепродуктов. В экспорте нефтепродуктов основная часть приходилась на топочный мазут и дизельное топливо. Основная часть энергоресурсов (88% нефти, 93% нефтепродуктов и 70% газа) экспортировалась за пределы СНГ.

Анализ динамики российского нефтяного экспорта за длительный период времени свидетельствует о существенном усилении экспортной ориентации нефтяного сектора по сравнению с предреформенным периодом. Удельный вес чистого экспорта нефти и нефтепродуктов в производстве нефти повысился с 47,7% в 1990 г. до 73,7% в 2013 г. Однако следует иметь в виду, что это связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и со значительным сокращением внутреннего потребления нефти в результате рыночной трансформации российской экономики и замещения топочного мазута природным газом. При этом можно отметить увеличение в нефтяном экспорте доли нефтепродуктов, удельный вес которых повысился с 18,2% в 1990 г. до 38,9% в 2013 г. (табл. 29). При этом необходимо учитывать, что из-за низкой глубины нефтепереработки основная часть в российском экспорте нефтепродуктов приходится на мазут, который используется в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки и получения светлых нефтепродуктов. В 2013 г. доля мазута в общем экспорте нефтепродуктов составила 56,0%.

Таблица 29

Чистый экспорт нефтепродуктов в 2005–2013 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Чистый экспорт нефтепродуктов, млн т	96,8	103,2	111,5	117,5	123,3	129,9	127,2	136,8	150,0
Доля нефтепродуктов в чистом экспорте нефти и нефтепродуктов, %	27,9	29,5	30,4	32,8	33,4	34,3	34,3	36,4	38,9

Источник: Федеральная служба государственной статистики, Федеральная таможенная служба, расчеты автора.

В результате роста физических объемов экспорта нефтепродуктов и природного газа доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте в 2013 г. достигла 70,6%, при этом доля сырой нефти составила 33,0%, природного газа – 12,8% (табл. 30).

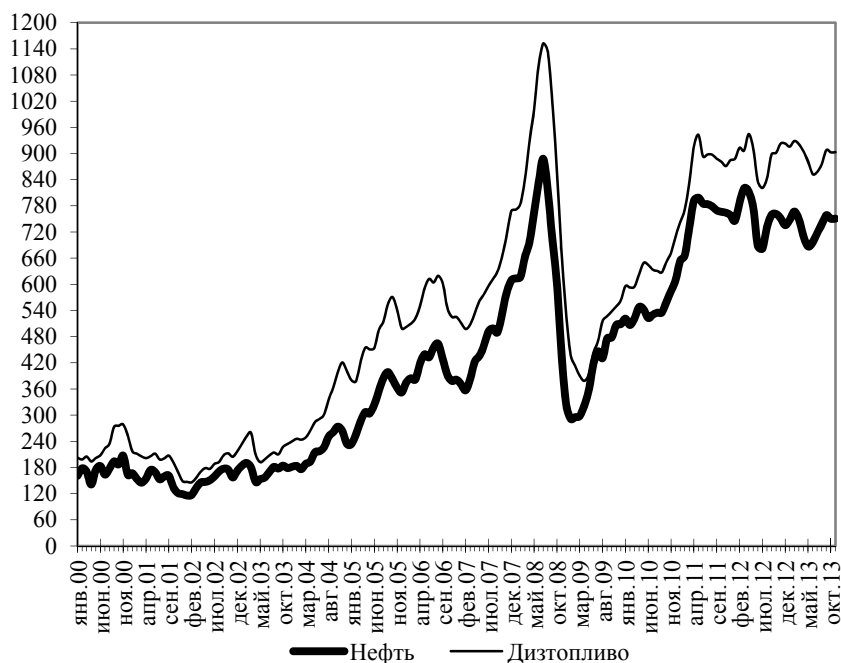
Таблица 30

Стоимость и удельный вес экспорта топливно-энергетических товаров в 2005–2013 гг.

	2005		2010		2012		2013	
	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*	млрд долл.	%*
Топливо-энергетические товары, всего	154,7	64,1	267,7	67,5	369,4	70,2	371,8	70,6
в том числе:								
нефть	83,8	34,7	134,6	34,0	180,9	34,5	173,7	33,0
газ природный	31,4	13,0	47,6	12,0	63,0	11,8	67,2	12,8

* В % к общему объему российского экспорта.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 41. Средние цены экспорта нефти и дизельного топлива в 2000–2013 гг., долл./т

4.4.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке

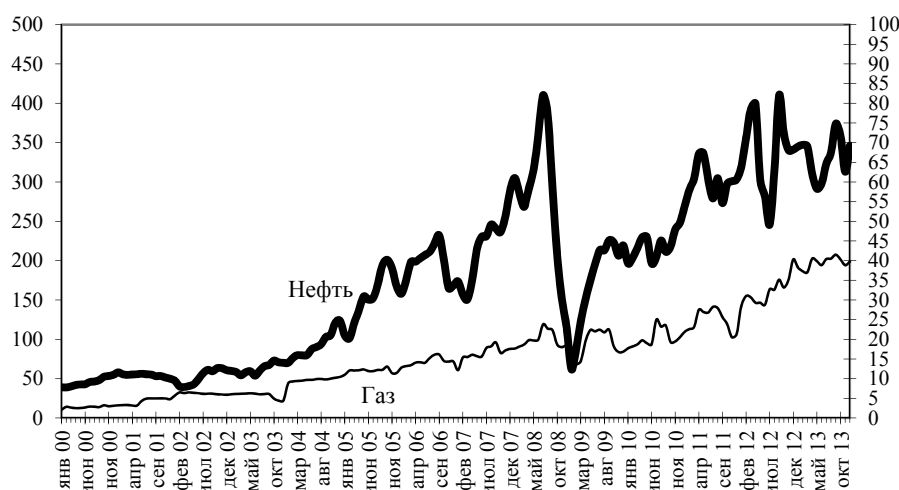
Цены на нефть и нефтепродукты на российском внутреннем рынке в своей основе формируются исходя из мировых цен на них как цены равной доходности поставок на внешний и на внутренний рынки, т.е. как цены нет-бэк, равные мировой цене за вычетом вывозной таможенной пошлины и затрат на транспортировку на экспорт. В 2012–2013 гг. под влиянием повышения мировых цен цены на нефть и светлые нефтепродукты на внутреннем рынке также возросли. Данные цены, однако, пока остаются ниже максимальных значений, достигнутых в июле 2008 г., когда средняя внутренняя цена на нефть (цена производителей) в долларовом выражении достигла 410,2 долл./т, а средняя цена на автомобильный бензин – 810,3 долл./т (табл. 31, рис. 42, 43). При этом внутренние цены на нефть в России по-прежнему остаются существенно ниже мировых. В 2013 г. внутренняя цена на нефть (цена производителей) составила в среднем лишь 45,5 долл./барр., или 42,2% мировой цены (цены нефти сорта Urals на европейском рынке).

Таблица 31

Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ в долларовом выражении в 2000–2013 гг. (средние цены производителей, долл./т)

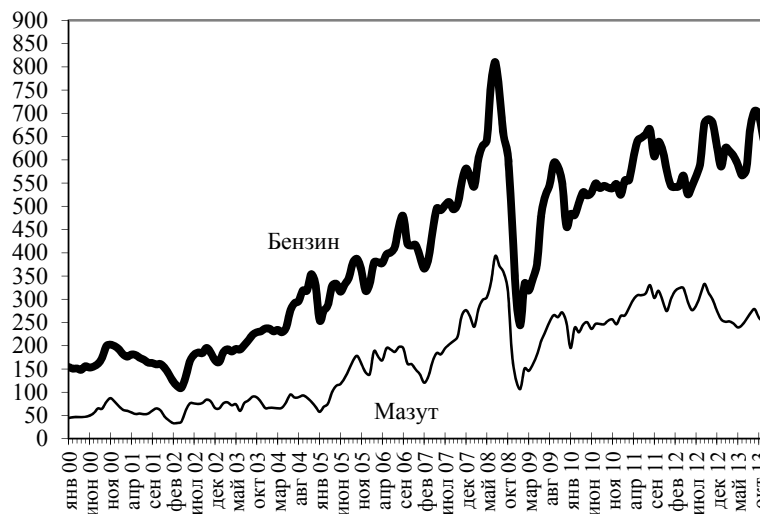
	2000 декабрь	2005 декабрь	2006 декабрь	2007 декабрь	2008 декабрь	2009 декабрь	2010 декабрь	2011 декабрь	2012 декабрь	2013 ноябрь	2013 декабрь
Нефть	54,9	167,2	168,4	288,2	114,9	219,3	248,2	303,3	341,1	297,9	346,1
Автомобильный бензин	199,3	318,2	416,5	581,2	305,1	457,4	547,9	576,9	628,7	566,6	614,4
Дизельное топливо	185,0	417,0	426,1	692,5	346,5	394,8	536,1	644,9	774,2	596,4	698,0
Топочный мазут	79,7	142,7	148,8	276,5	125,0	250,8	246,3	274,6	275,3	244,3	235,8
Газ, долл./тыс. куб. м	3,1	11,5	14,4	17,6	18,1	16,9	20,5	21,3	40,3	38,9	39,8

Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 42. Средние цены производителей на нефть и газ в долларовом выражении в 2000–2013 гг., долл./т (левая шкала), долл./тыс. куб. м



Источник: рассчитано по данным Федеральной службы государственной статистики.

Рис. 43. Средние цены производителей на автомобильный бензин и топочный мазут в долларовом выражении в 2000–2013 гг., долл./т

Внутренние цены на газ пока 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. В 2013 г. внутренняя цена на газ (цена приобретения газа промышленными потребителями без косвенных налогов) составила в среднем лишь 27,4% цены российского газа на европейском рынке.

4.4.5. Налоговое регулирование нефтегазовой отрасли

Важную роль в развитии российского нефтяного сектора в последние годы сыграли изменения в налоговом регулировании, обеспечившие снижение налоговой нагрузки и повышение гибкости налогообложения. В целях стимулирования освоения новых нефтегазовых провинций для нефтяных месторождений, расположенных в неосвоенных регионах с отсутствующей инфраструктурой, с 2007 г. стал применяться механизм налоговых каникул по налогу на добычу полезных ископаемых (НДПИ), заключающийся в использовании нулевой ставки данного налога до достижения определенного накопленного объема добычи или в течение определенного периода. В целях стимулирования углубленной разработки эксплуатируемых месторождений для месторождений с выработанностью запасов более 80% к базовой ставке НДПИ с 2007 г. стал применяться специальный понижающий коэффициент Кв. Для стимулирования разработки мелких месторождений с 2012 г. для месторождений с начальными извлекаемыми запасами менее 5 млн т используется понижающий коэффициент Кз (табл. 32). Кроме того, для месторождений в новых регионах добычи с конца 2009 г. применяются пониженные ставки вывозной таможенной (экспортной) пошлины на нефть. В конце 2011 г. была снижена общая ставка экспортной пошлины на нефть путем применения в формуле расчета ставки экспортной пошлины вместо коэффициента 0,65 коэффициента 0,60. Эти меры снизили налоговую нагрузку на нефтедобывающую отрасль, что оказало позитивное влияние на нефтедобычу.

Таблица 32

Ставка НДС при добыче нефти в 2005–2013 гг.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Базовая ставка НДС при добыче нефти, руб./т	419	419	419	419	419	419	419	446	470
Коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц)	$(C - 9) \times P/261$				$(C - 15) \times P/261$				
Коэффициент, характеризующий степень выработанности запасов участка недр (Кв)	-		$3,8 - 3,5 \times N/V$						
Коэффициент, характеризующий величину запасов участка недр (Кз)	-							$0,125 \times V_3 + 0,375$	

Обозначения: C – средний за налоговый период уровень цен на нефть сорта Urals, долл./барр.; P – среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю, устанавливаемое Центральным банком РФ; N – накопленная добыча нефти на участке недр; V – начальные извлекаемые запасы нефти категорий А, В, С1 и С2 на участке недр; V_3 – начальные извлекаемые запасы нефти на участке недр, млн т.
Источник: Налоговый кодекс РФ (ред. 2005–2013 гг.), Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 158-ФЗ, Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 151-ФЗ.

Весьма важным событием в 2013 г. стало принятие Федерального закона от 23.07.2013 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в главы 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе». Данный закон включает ряд мер, направленных на стимулирование разработки трудноизвлекаемых запасов нефти, а также устанавливает дифференциацию ставки НДС в зависимости от показателей проницаемости коллектора, размера нефтенасыщенного пласта и степени выработанности месторождения.

Законом введено применение к ставке НДС при добыче нефти специального понижающего коэффициента Кд, характеризующего степень сложности добычи нефти. В зависимости от характеристик конкретного месторождения (залежи углеводородного сырья) установлены следующие значения коэффициента Кд (табл. 33).

При добыче нефти из низкопроницаемых коллекторов установленные значения коэффициента Кд применяются в течение 120 налоговых периодов (10 лет), начиная с 1 января года, в котором степень выработанности запасов конкретной залежи превысила 1%. При добыче нефти из залежей, отнесенных к продуктивным отложениям тюменской свиты и к баженовским, абалакским, хадумским и доманиковым продуктивным отложениям, установленные значения коэффициента Кд применяются в течение 180 налоговых периодов (15 лет), начиная с 1 января года, в котором степень выработанности запасов конкретной залежи превысила 1%.

Таблица 33

Коэффициент, характеризующий степень сложности добычи нефти (Кд)

	Значение коэффициента Кд
При добыче нефти из залежи, отнесенной к продуктивным отложениям тюменской свиты	0,8
При добыче нефти из залежи с показателем проницаемости не более $2 \cdot 10^{-3}$ мкм ² и эффективной нефтенасыщенной толщиной пласта более 10 м	0,4
При добыче нефти из залежи с показателем проницаемости не более $2 \cdot 10^{-3}$ мкм ² и эффективной нефтенасыщенной толщиной пласта не более 10 м	0,2
При добыче нефти из залежи, отнесенной к баженовским, абалакским, хадумским и доманиковым продуктивным отложениям	0

Источник: Федеральный закон от 23.07.2013 г. № 213-ФЗ.

Для определения значений коэффициента K_d используются показатели проницаемости и эффективной нефтенасыщенной толщины пласта по залежи углеводородного сырья, указанные в государственном балансе запасов полезных ископаемых.

При этом в целях налогового администрирования установлены следующие специальные требования к определению количества добытой нефти, добываемой из залежей, на которых применяется коэффициент K_d :

- учет количества добытой нефти должен осуществляться по каждой скважине, работающей на данной залежи;
- измерение количества добываемой скважинной жидкости и определение ее физико-химических свойств должно осуществляться по каждой скважине, работающей на залежи, не реже 4 раз в месяц.

Федеральным законом № 213-ФЗ введен также специальный коэффициент $K_{дв}$, характеризующий степень выработанности конкретной залежи углеводородного сырья. При высокой степени выработанности запасов конкретной залежи (более 80%) данный коэффициент является понижающим, его значение рассчитывается по специальной формуле.

Таким образом, в дальнейшем к базовой ставке НДС при добыче нефти будет применяться 5 коэффициентов, характеризующих основные рентообразующие факторы:

- 1) коэффициент K_c , характеризующий динамику мировых цен на нефть;
- 2) коэффициент K_v , характеризующий степень выработанности конкретного участка недр;
- 3) коэффициент K_z , характеризующий величину запасов конкретного участка недр;
- 4) коэффициент K_d , характеризующий степень сложности добычи нефти;
- 5) коэффициент $K_{дв}$, характеризующий степень выработанности конкретной залежи углеводородного сырья.

Применение коэффициента K_c позволяет учесть при налогообложении уровень мировой цены на нефть, который формирует валовой доход производителя. Данный коэффициент используется на всех месторождениях. Применение же остальных коэффициентов направлено на то, чтобы снизить налоговую нагрузку для месторождений, характеризующихся повышенными затратами на разработку (выработанные месторождения, мелкие месторождения, трудноизвлекаемые запасы). Более высокие затраты, связанные с разработкой таких месторождений, учитываются путем применения более низких ставок налога.

Следует отметить, что продуктивные отложения, для которых значение коэффициента K_d установлено равным 0, аналогичны сланцевой нефти. Запасы такой нефти в настоящее время активно разрабатываются в США. В России же они до сих пор остаются не вовлеченными в разработку, хотя такие запасы в стране весьма значительны, а их основная часть расположена в уже освоенных регионах, прежде всего в Западной Сибири.

Федеральным законом № 213-ФЗ были также приняты поправки к Закону от 21.05.1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе». В соответствии с ними нефть, добытая на месторождениях, на которых доля начальных извлекаемых запасов нефти, отнесенных к продуктивным отложениям тюменской свиты, в общих начальных извлекаемых запасах нефти месторождения составляет не менее 0,8, отнесена к перечню видов нефти, для которых установлены особые формулы расчета ставок вывозных таможен-

ных пошлин. В соответствии с такими формулами для нефти из таких месторождений устанавливаются пониженные ставки вывозной таможенной пошлины.

В настоящее время особые формулы расчета ставок вывозных таможенных пошлин на нефть применяются к высоковязкой нефти и к нефти, добытой на месторождениях, расположенных в Восточной Сибири (в границах Республики Саха (Якутия), Иркутской области и Красноярского края), в Ненецком автономном округе, в Ямало-Ненецком автономном округе севернее 65 градусов северной широты, а также в Каспийском море и на континентальном шельфе.

В 2014–2016 гг. запланировано повышение ставки НДС при добыче нефти, которое должно компенсировать предусмотренное снижение ставки вывозной таможенной пошлины на нефть. Федеральным законом от 30.09.2013 г. № 263-ФЗ «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» установлено повышение базовой ставки НДС при добыче нефти с 470 руб./т в 2013 г. до 559 руб./т в 2016 г. при снижении коэффициента в формуле расчета ставки вывозной таможенной пошлины на нефть с 0,60 до 0,55 (табл. 34).

Таблица 34

**Ставки НДС и экспортной пошлины на нефть
в 2013–2016 гг.**

	2013	2014	2015	2016
Базовая ставка НДС при добыче нефти, руб./т	470	493	530	559
Экспортная пошлина на нефть: коэффициент в формуле расчета ставки экспортной пошлины	0,60	0,59	0,57	0,55

Источник: Федеральный закон от 30.09.2013 г. № 263-ФЗ.

Важен также вопрос о ставках экспортных пошлин на нефтепродукты. С целью поддержания эффективности нефтепереработки и экспорта нефтепродуктов данные ставки устанавливаются на более низком уровне по отношению к ставке экспортной пошлины на нефть. Это стимулирует как рост объемов переработки нефти внутри страны, так и увеличение экспорта нефтепродуктов. В то же время, как показала практика последних лет, такая дифференциация экспортных пошлин отнюдь не стимулировала увеличение глубины переработки нефти. В 2013 г. глубина переработки нефти в России составила лишь 71,4%, т.е. за последние 10 лет она фактически не увеличилась. Произшедший же в последние годы рост российского экспорта нефтепродуктов был обусловлен главным образом увеличением экспорта мазута, который используется в Европе в качестве сырья для дальнейшей переработки и получения светлых нефтепродуктов.

Для стимулирования модернизации российской нефтеперерабатывающей отрасли и повышения глубины переработки нефти российским правительством был принят ряд решений по поэтапному повышению ставки экспортной пошлины на мазут с 39% (средний уровень за период 2006–2010 гг.) до 66% от ставки экспортной пошлины на нефть (табл. 35). Такое увеличение ставки экспортной пошлины на мазут не оказало, однако, реального влияния на ситуацию: производство мазута и его экспорт продолжают расти, глубина переработки нефти фактически не увеличилась.

Таблица 35

Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2011–2016 гг.

	С 1 января 2011 г. по 30 апреля 2011 г.	С 1 мая 2011 г. по 30 сентября 2011 г.	С 1 октября 2011 г. по 31 декабря 2013 г.	2014	2015	2016
Нефть*	0,65	0,65	0,60	0,59	0,57	0,55
Бензины товарные, прямогонные бензины**	0,67	0,90	0,90	0,90	0,90	0,90
Дизельное топливо, легкие дистилляты, средние дистилляты**	0,67	0,67	0,66	0,65	0,63	0,61
Мазут, смазочные масла и др.**	0,467	0,467	0,66	0,66	1	1

* Коэффициент в формуле расчета ставки экспортной пошлины на нефть, предельная ставка которой в соответствии с Законом РФ № 5003-1 «О таможенном тарифе» при цене нефти сорта Urals свыше 25 долл./барр. определяется по формуле: $29,2 + 0,65 \times (C - 25) \times 7,3$, где C – цена нефти Urals, долл./барр.

** Коэффициенты по отношению к ставке экспортной пошлины на нефть.

Источник: Федеральный закон от 30.09.2013 г. № 263-ФЗ, Постановления Правительства РФ от 27.12.2010 г. № 1155, от 26.08.2011 г. № 716.

В то же время следует отметить, что объявленное российским правительством повышение с 2015 г. ставки экспортной пошлины на мазут до уровня ставки экспортной пошлины на нефть побудило нефтяные компании начать модернизацию своих нефтеперерабатывающих мощностей. В настоящее время нефтяными компаниями реализуются согласованные с федеральными органами власти специальные программы модернизации нефтеперерабатывающих мощностей, выполнение которых должно существенно повысить технологический уровень нефтеперерабатывающей отрасли и глубину переработки нефти в России.

Важным моментом в налоговом регулировании стало существенное усиление налоговой нагрузки на газовый сектор, которое было осуществлено путем поэтапного повышения ставки НДС на природный газ со 147 руб./тыс. куб. м в 2010 г. до 622 руб./тыс. куб. м во 2-м полугодии 2013 г. Такое повышение обеспечило более полное изъятие в пользу государства генерируемой в данном секторе газовой ренты. Для независимых производителей, которые в отличие от «Газпрома» не получают доходов от транспортировки и экспорта газа, к ставке НДС применяется понижающий коэффициент (в 2013 г. данный коэффициент составлял 0,455).

В 2013 г. был принят Федеральный закон от 30.09.2013 г. № 263-ФЗ «О внесении изменений в главу 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 3.1 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе», которым были внесены существенные изменения в систему налогообложения газового сектора. Данным законом установлен новый порядок определения ставок НДС при добыче природного газа и газового конденсата, основанный на применении специальных формул и коэффициентов, учитывающих различные факторы, влияющие на доходность производства и реализации газа и газового конденсата. Данный порядок вводится в действие с 1 июля 2014 г.

В соответствии с новым порядком при расчете ставок НДС для природного газа и газового конденсата будет учитываться ряд значимых рентообразующих факторов, в том числе цены на природный газ на внешнем и внутреннем рынках, цена на газовый конденсат, цена нефти сорта Urals, величина экспортной пошлины на нефть, курс доллара США по отношению к рублю, доля добытого газа в общем количестве добытого из залежи углеводородного сырья, степень сложности добычи газа и газового конден-

сата, степень выработанности запасов участка недр, географическое расположение участка недр, глубина залегания залежи углеводородного сырья, особенности разработки отдельных залежей участка недр.

Вводимый порядок установления ставки НДС на природный газ позволит существенно повысить эффективность системы налогообложения газового сектора. Действующая система налогообложения, основанная на единой недифференцированной ставке НДС на природный газ, является весьма неэффективной с точки зрения как обеспечения доходов государства, так и создания благоприятных условий для инвестиций в разработку месторождений.

Новый порядок установления ставки НДС на природный газ позволяет учесть основные факторы, определяющие доходность производства и реализации газа, и обеспечить необходимую дифференциацию налоговой нагрузки в зависимости от конкретных условий разработки месторождений.

В 2013 г. был также принят Федеральный закон от 30.09.2013 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер налогового и таможенно-тарифного стимулирования деятельности по добыче углеводородного сырья на континентальном шельфе Российской Федерации». Данным законом установлен специальный льготный налоговый режим при разработке новых морских месторождений. Данный режим основывается на пониженной адвалорной ставке НДС, дифференцированной по зонам шельфа, и на стандартном налоге на прибыль. Установленные для данного режима ставки НДС составляют 30, 15, 10 и 5% в зависимости от зоны шельфа (категории сложности проекта). При этом вывозная таможенная пошлина на экспортируемую продукцию и налог на имущество в рамках шельфовых проектов взиматься не будут.

Российская нефтедобывающая промышленность в настоящее время приблизилась к пределу своих производственных возможностей. Добыча нефти в освоенных регионах, в том числе в Западной Сибири, являющейся основным нефтедобывающим регионом страны, в настоящее время снижается в результате истощения расположенных здесь месторождений. Для компенсации падения добычи нефти на эксплуатируемых месторождениях необходимо освоение как новых месторождений в регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой, включая месторождения на континентальном шельфе, так и не вовлеченных в разработку запасов худшего качества в освоенных регионах.

Разработка новых месторождений и трудноизвлекаемых запасов требует существенно более высоких производственных затрат, при общем налоговом режиме их освоение нерентабельно. В связи с этим принятие перечисленных выше законодательных решений по совершенствованию налогообложения нефтегазовой отрасли является чрезвычайно важным. Это позволит вовлечь в эксплуатацию значительные не разрабатываемые в настоящее время запасы углеводородов, что будет способствовать поддержанию уровня добычи нефти и газа в стране.

4.5. Сельское хозяйство России: первый год во Всемирной торговой организации

4.5.1. Общее состояние сельского хозяйства

Накануне вступления России в ВТО в стране обострилась дискуссия о возможных негативных последствиях этого шага для сельского хозяйства. Основную угрозу для российских сельхозпроизводителей составляло обязательство по снижению импортных пошлин: средние максимальные пошлины на сельскохозяйственные товары должны быть снижены с момента присоединения с 13,2 до 10,8%¹. До вступления в ВТО в России действовала система, обеспечивающая поддержку сельского хозяйства преимущественно за счет трансфертов от конечных потребителей, выплачивающих по основной части сельскохозяйственных продуктов повышенную – по сравнению с мировой – цену за продукты. В условиях снижения пошлин и сокращения трансфертов от потребителей реальным становится сокращение совокупной поддержки внутренних производителей. Для снижения рисков и сохранения сложившегося уровня совокупной поддержки российских сельхозпроизводителей требовалось бы увеличить их бюджетную поддержку. Однако такая политика противоречила бы текущим возможностям бюджета и потенциально условиям присоединения страны к ВТО, по которым объем поддержки в рамках янтарной корзины² ограничивается.

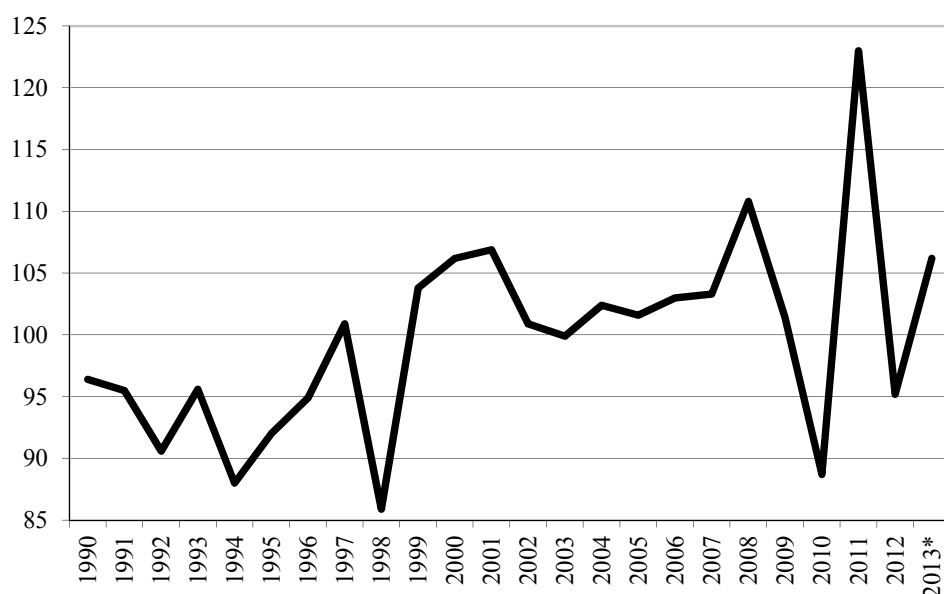
Формально в России на федеральном уровне применяются долгосрочные механизмы государственной поддержки сельхозпроизводителей – финансирование должно осуществляться по направлениям и объемам, предусмотренным очередной Государственной программой развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – Госпрограмма), действующей в определенный период (на 2008–2012, 2013–2020 гг.). Однако в 2013 г. механизмы поддержки были изменены как по объемам, так и по направлениям. В частности, отдельные отрасли все же получили дополнительные объемы поддержки сверх объемов, заложенных в Госпрограмме³. Предоставление дополнительных государственных средств напрямую не увязывалось со вступлением в ВТО, но обосновывалось ухудшением положения отдельных отраслей после вступления и неблагоприятными условиями 2012 г.

По показателям производства сельскохозяйственной продукции 2013 г. для сельского хозяйства был удачнее 2012 г.: общее производство продукции превысило показатели 2012 г. на 6,2% (рис. 44). Однако это связано не с устойчивым трендом, а с неблагоприятными показателями предыдущего года, относительно которого результаты деятельности в 2013 г. улучшились.

¹ Ставки пошлин для мясной продукции (для говядины, свинины, птицы) устанавливаются различными в пределах и вне квот поставок. В пределах квот по говядине – 15%, свыше – 55% (по свинине – 0 и 65% соответственно). Опасение вызвала отмена пошлины на ввоз живых свиней. Снижение пошлин осуществляется в разное время: некоторые – сразу, другие – в период с 2 до 8 лет с момента присоединения России к ВТО.

² Традиционные меры поддержки в России относятся преимущественно к мерам так называемой янтарной корзины. См.: Шагайда Н.И. Оценка бюджетных расходов и бюджетной поддержки в сельском хозяйстве России // АПК: экономика, управление. 2012. № 12. С. 14–22.

³ В 2013 г. финансирование, предусмотренное Госпрограммой, было увеличено почти на 30%. Часть дополнительных средств была направлена на возмещение затрат в свиноводстве, птицеводстве, производстве яйца – на приобретение возросших в цене кормов из-за неудачного по погодным условиям 2012 г.



* По данным за 10 месяцев.

Источник: Росстат.

Рис. 44. Индекс производства сельскохозяйственной продукции во всех категориях хозяйств (в сопоставимых ценах; в % к предыдущему году)

В 2013 г. относительно 2012 г. увеличилось производство зерна (на 30%), подсолнечника на зерно (на 11%). Производство сахарной свеклы, которое до этого динамично развивалось, в 2013 г. существенно сократилось (на 18%) (табл. 36). Однако причины падения производства сахарной свеклы нужно искать в изменении цен на сахар, что привело к падению потенциальных доходов от свеклы и переориентации производителей на более выгодные в этом году зерновые и масличные культуры: зерновые и подсолнечник выступают конкурентами свекле в основных свеклопроизводящих регионах страны.

Таблица 36

**Динамика валового сбора основных сельскохозяйственных культур
(в среднем за год) в хозяйствах всех категорий (тыс. т)**

	1990–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010	2011–2013	Справочно:	
						2012	2013*
Зерновые и зернобобовые культуры	92737	65097	78832	85190	85483	70908	91329
Волокно льна-долгунца	72	38	53	45	64	46	38
Сахарная свекла	23440	14023	18530	27130	43482	45057	37747
Подсолнечник на зерно	3158	3330	4507	6313	9298	7993	10204
Картофель	35798	31834	28359	27315	30801	29533	30189

* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Динамика производства основных продуктов животноводства в сельхозорганизациях¹ представлена в табл. 37.

¹ Данные по всем категориям хозяйств отсутствуют.

Таблица 37

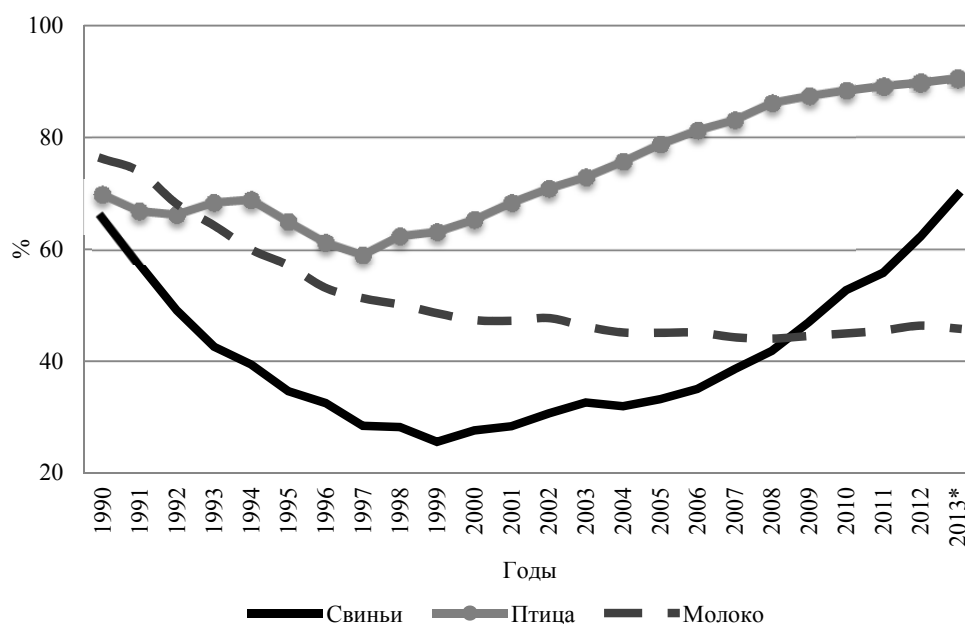
**Динамика производства основных видов животноводческой продукции
в сельскохозяйственных организациях (тыс. т, в среднем за год)**

	1990– 1995	1996– 2000	2001– 2005	2006– 2010	2011–2013	Справочно:	
						2012	2013*
Скот и птица на убой (в убойном весе)	5087	1994	2112	3428	5392	5415	6002
В том числе:							
крупный рогатый скот	2638	1049	761	592	528	533	538
свиньи	1332	447	510	888	1652	1594	2007
овцы и козы	143	30	15	15	17	17	17
птица	925	440	809	1917	3192	3255	3463
Молоко	31758	16825	15051	14270	14398	14752	14048
Яйцо, млн шт.	30782	22858	26307	29307	32286	32768	32241

* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

В 2013 г. продолжился ввод в строй крупных свинокомплексов и птицефабрик, что привело к росту общего производства мяса при продолжающемся сокращении производства говядины в сельскохозяйственных организациях. Прирост производства свинины составил более 15%, птицы – около 10%. Основная часть этих продуктов производится в сельскохозяйственных организациях (рис. 45).

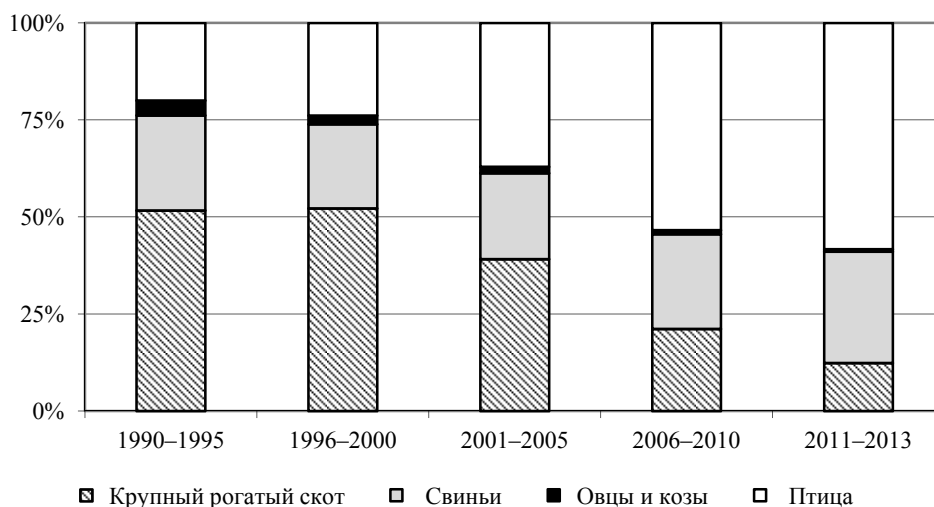


* Предварительные данные.

Источник: Росстат.

Рис. 45. Доля производства основных животноводческих продуктов в сельскохозяйственных организациях, % от суммарного производства

Несмотря на все усилия государства по стимулированию производства молока, в 2013 г. объем его производства упал относительно 2012 г. на 4,7%. Резкое увеличение объемов производства мяса свиней и птицы в сельскохозяйственных организациях отразилось в существенном изменении структуры производства мяса (рис. 46).

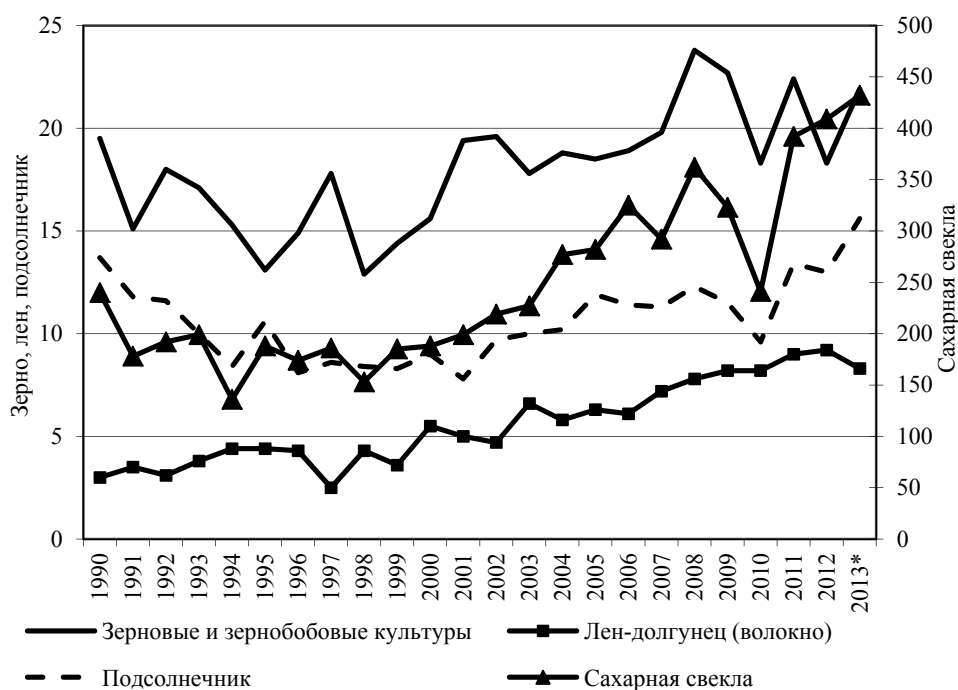


Источник: Росстат.

Рис. 46. Структура производства разного вида животных на мясо, %

Продолжается концентрация производства свиней в сельскохозяйственных организациях, в том числе по причине принудительного сокращения их поголовья в личных подсобных хозяйствах граждан (ЛПХ) из-за риска распространения инфекций в условиях домашнего содержания животных. Однако это негативно влияет на финансовое положение сельских домохозяйств, в которых все еще содержится более 20% всего поголовья свиней (в 2006 г. – более 50%).

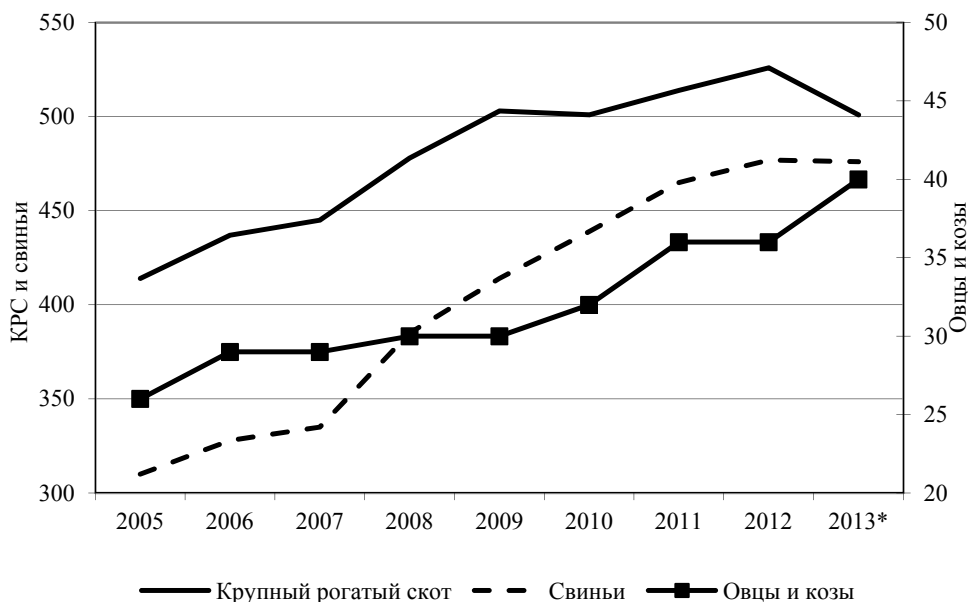
В растениеводстве продолжается рост урожайности всех основных культур (рис. 47).



Источник: Росстат.

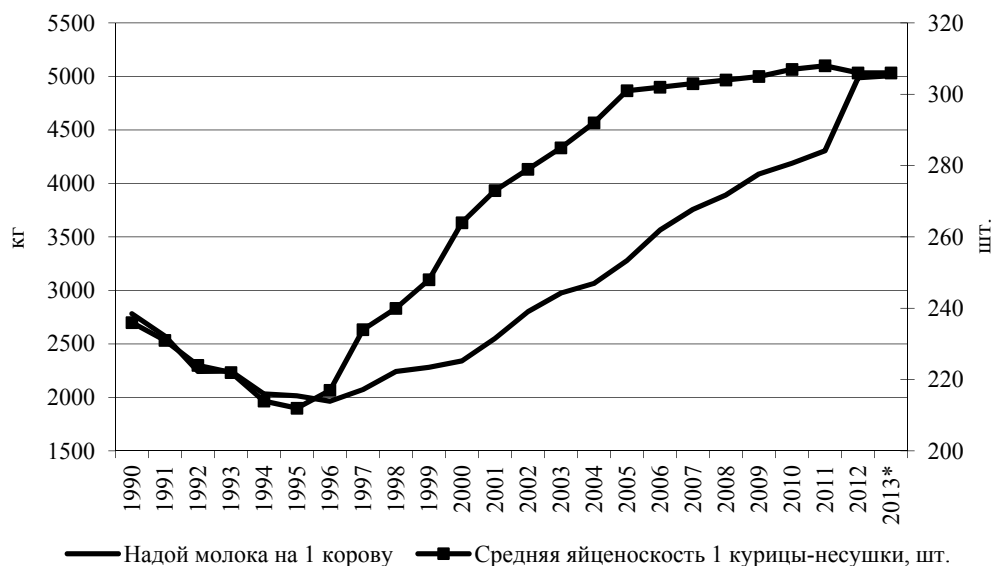
Рис. 47. Динамика урожайности основных культур, ц/га

В животноводстве в 2013 г. увеличение среднесуточных привесов отмечалось только в овцеводстве, тогда как в свиноводстве привесы остались на уровне 2012 г., а по КРС на откорме – снизились. Продуктивность в молочном скотоводстве и яичном птицеводстве не изменилась (рис. 48 и 49).



* За январь – сентябрь.

Рис. 48. Динамика среднесуточных привесов животных в сельскохозяйственных организациях за год, г



* Оценочно на 2013 г.

Рис. 49. Продуктивность скота и птицы в сельскохозяйственных предприятиях

Продолжается тенденция роста производительности труда в сельском хозяйстве. Так, производительность труда в сельскохозяйственных организациях выросла более чем в 4 раза к началу 2013 г. по сравнению с 1990 г.¹

4.5.2. Положение на отдельных продовольственных рынках

2013 год явился первым годом работы агропродовольственных рынков в условиях членства России в ВТО. Среди основных опасений в отношении условий присоединения к всемирному сообществу были риски снижения объемов отечественного производства, роста импорта и, как следствие, ухудшения продовольственной безопасности страны. В прошедшем году в ряде отраслей аграрного сектора действительно наблюдалось сложное и тяжелое положение. Однако вызвано это было не столько выполнением Россией обязательств по снижению импортных тарифов в рамках ВТО, сколько целым рядом других негативных факторов, действующих параллельно (рост цен на комбикорма для животноводства, положительная динамика мировых цен на отдельных товарных рынках и вступление России в Таможенный союз).

Импорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья после вступления страны в ВТО незначительно изменился. Так, по данным Федеральной таможенной службы России, за 10 месяцев 2012 г. импорт в стоимостном выражении снизился на 5,3% относительно аналогичного периода 2011 г., а в 2013 г. – увеличился на 4,1% относительно аналогичного периода 2012 г.²

Перед вступлением в ВТО опасение вызывал рост импорта мясных продуктов. Однако ввоз мяса (без птицы) снизился на 11,7%, а мяса птицы – на 6,2%. Импорт ракообразных увеличился на 21,3%. Вырос импорт масла сливочного и прочих молочных жиров – на 16,1%. При этом импорт молока сухого увеличился настораживающим темпом – более чем на 48%. Это, а также рост импорта пальмового масла (на 27,8%) может косвенно свидетельствовать о снижении контроля за выполнением технического регламента на молоко и молочные продукты или о вполне легальном увеличении производства продуктов из восстановленного молока.

Российский экспорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в стоимостном выражении за 10 месяцев 2013 г., напротив, снизился на 9,4%. Это обусловлено падением экспортных поставок пшеницы (на 26,5%), масла подсолнечного (на 22,7%), муки пшеничной (на 44,9%). При этом особенностью прошедшего года стал выход российской мясной продукции на экспортные рынки, хотя объемы экспорта пока небольшие (около 50 тыс. т в 2013 г. в целом по мясу и субпродуктам). Основными импортерами мяса из России являются страны Средней и Юго-Восточной Азии (Китай, Казахстан и др.). На внешние рынки в основном экспортируются мясо птицы, свиные субпродукты и готовая мясная продукция.

В России превышение внутренних продовольственных цен над мировыми, которое складывается преимущественно за счет установления импортных пошлин и квот, является основным механизмом поддержки сельскохозяйственных производителей. Наибольшей ценовой поддержкой пользуются производители мяса и молока. После вступления России в ВТО существенное снижение импортных пошлин произошло на продукцию

¹ Узун В.Я. Результаты ельцинской аграрной реформы // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2013. № 4. С. 19–26.

² Здесь и далее приведены данные по импорту и экспорту за 10 месяцев 2013 г. с учетом торговли с Республикой Беларусь и Республикой Казахстан.

свиноводства: ставка на импорт свинины внутри квоты упала с 15% до нуля, на импорт сверх квоты – с 75 до 65%. Ставки на ввоз живых свиней уменьшились в несколько раз – с 40 до 5%. По другим товарам продовольственной группы такой резкой либерализации импортных ограничений в первый год членства России в ВТО не предусматривалось. В соответствии с обязательствами нашей страны снижение импортных пошлин должно происходить постепенно – в течение так называемого имплементационного периода. Для большинства агропродовольственных товаров этот период заканчивается в 2015–2016 гг.

В мясной отрасли в течение первой половины 2013 г. ощущалось негативное влияние возросшего импорта и рекордно высоких цен на корма на фоне низких закупочных цен на основные виды мяса, в результате чего доходность в отрасли упала. Во второй половине года ситуация в мясной отрасли улучшилась благодаря снижению стоимости кормов для животноводства.

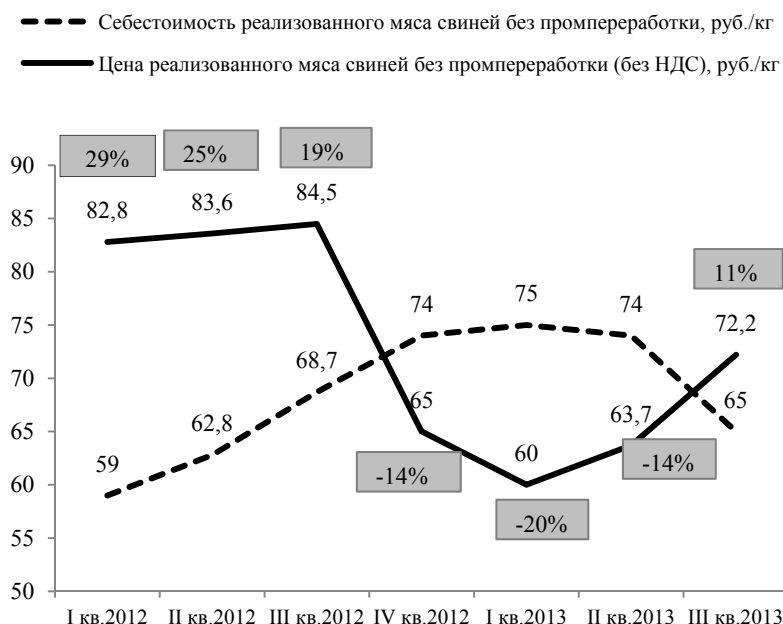
Период с IV квартала 2012 г. по I квартал 2013 г. был обозначен тяжелым кризисом для свиноводческого сектора. В этот период негативные тенденции в отрасли были обусловлены временным ростом импорта свинины на фоне снижения импортных тарифов в рамках обязательств России в ВТО, ростом цен на зерно и перенасыщением рынка за счет как увеличения объемов отечественного производства свинины в сельхозорганизациях, так и импортных поставок. В итоге цены на живых свиней в сельхозорганизациях упали на 25–30%¹. Все это привело к снижению рентабельности в свиноводстве (рис. 50). Работа с отрицательной и даже нулевой рентабельностью в период, когда отрасль находится в активной стадии инвестиционного развития, негативно повлияла бы на перспективы роста промышленного производства свинины после 2014 г. при сохранении инерционного эффекта прироста в 2013–2014 гг. В свою очередь, угроза распространения Африканской чумы свиней (АЧС) и рост цен на корма, как отмечалось ранее, усилили сокращение поголовья в хозяйствах населения. В результате в российской свиноводческой отрасли возник риск резкого сокращения объемов производства и возвращения к ситуации пятилетней давности с долей импорта на рынке в 40–50%.

Опасность распространения заболеваний, а также обнаруженные нарушения ветеринарных и санитарных требований в части рактопомина (кормовая добавка для увеличения мышечной массы у свиней и крупного рогатого скота), антибиотиков вынудили Россию ввести ограничения на импорт живых свиней и свинины из стран ЕС, Северной, Южной и Латинской Америки, Белоруссии. Это, а также исключение свинины и птицы из перечня товаров, при ввозе которых из развивающихся и наименее развитых стран предоставляются тарифные преференции, снизило давление на внутреннее производство свинины. Поставки импортной свинины уже в начале 2013 г. начали падать. Это в совокупности со снижением внутренних цен на зерно способствовало росту цен на свинину в течение 2013 г., что позволило отечественному свиноводству уже в III квартале 2013 г. выйти на положительный уровень рентабельности в 11%.

В целом, несмотря на все проблемы, особенно в начале года, в 2013 г. рынок свинины показал рекордный темп роста отечественного производства и падение объемов импорта. Так, производство свинины в сельхозорганизациях выросло за год с 1594 тыс. т до 2007 тыс. т в убойном весе (на 25% – см. табл. 37). При этом темпы сокращения поголовья и производства в хозяйствах населения ускорились. В условиях усилившейся конкуренции с импортом с рынка уходят неэффективные производители. Несмотря на

¹ По данным Национального союза свиноводов.

положительную динамику в секторе свиноводства, доля импорта в общей емкости рынка свинины остается достаточно высокой – около 29%¹.



Источник: Национальный союз свиноводов.

Рис. 50. Рентабельность свиноводческой отрасли РФ в 2012–2013 гг.

Похожая ситуация складывалась на рынке мяса птицы. Снижение цен на птицу в условиях высокой насыщенности внутреннего рынка и увеличение стоимости комбикормов негативно сказались на рентабельности птицефабрик, которая в среднем по отрасли снизилась до 5%². Тем не менее производство мяса птицы продолжает инерционно расти на фоне незначительного сокращения импорта. После бурного роста в 2010–2012 гг. темпы роста в секторе несколько упали, но все равно остаются высокими. По результатам 2013 г. производство мяса птицы в сельхозорганизациях увеличилось на 6,3% и составило 3463 тыс. т в убойном весе (табл. 37).

Внутренний рынок мяса птицы близок к насыщению. Доля импорта на рынке мяса птицы снизилась до 13%. Но в отличие от свиноводства, где рост индустриального производства замещает падение объемов в хозяйствах населения, в птицеводстве это замещение уже невозможно – около 90% мяса птицы производится промышленными птицефабриками. Поэтому дальнейшее увеличение отечественного производства птицы возможно только при условии развития экспорта. С учетом особенности ценообразования на отдельные части тушки отечественное мясо птицы обладает хорошим экспортным потенциалом.

Производство говядины напрямую не ощутило на себе влияния ВТО, поскольку почти вся говядина в стране является побочным продуктом молочного животноводства. Кризис молочной отрасли ускорил снижение поголовья КРС. В то же время в секторе наметились положительные структурные изменения, в том числе благодаря активной

¹ По данным ИКАР.

² По данным ИКАР.

государственной поддержке: увеличилось поголовье мясного и помесного скота. По данным ИКАР, рост поголовья мясных коров (на 22%) превысил в целом за 2013 г. рост всего стада КРС.

В 2013 г. производство мяса КРС на убой в сельхозорганизациях впервые за многие годы не снижалось – 538 тыс. т по сравнению с 533 тыс. т в 2012 г. (табл. 37). Следует отметить, что спрос на говядину ограничен ее высокой ценой по сравнению с ценой на свинину и мясо птицы. Поэтому увеличение предложения последних будет и дальше вытеснять данный вид мяса в рознице и переработке. Поэтому, скорее всего, развитие отечественного сектора производства мяса КРС будет иметь результатом в среднесрочной перспективе не столько рост общего производства говядины, сколько рост производства качественной говядины.

Как уже отмечалось, в 2013 г. положение молочного сектора, который демонстрирует стагнацию в последние годы, еще более ухудшилось, что выразилось в падении объемов производства сырого молока и увеличении импорта молочной продукции. Однако такое положение не явилось следствием вступления России в ВТО, а обусловлено проблемами внутреннего характера.

Производство молока в сельхозорганизациях сократилось более чем на 700 тыс. т, во всех категориях хозяйств – на 1,5 млн т по сравнению с 2012 г.¹ Снижение производства сырого молока в России объясняется сокращением поголовья и продуктивности молочного скота, что вызвано плохим качеством грубых кормов и ростом цен на концентрированные корма.

Снижение производства сырого молока в стране обострило конкуренцию перерабатывающих предприятий за сырье, что привело к росту закупочных цен на молоко. По данным Минсельхоза РФ, цена закупки сырого молока у производителей в среднем по стране выросла с 15,6 руб./кг с начала года до 17,9 руб./кг к середине декабря 2013 г. (+14,4% к аналогичной дате 2012 г.).

В ситуации сохраняющегося дефицита молочного сырья и высоких закупочных цен на него наблюдалось замещение производства одних молочных продуктов в пользу других – падение объемов производства молокоемких продуктов (сыра, сухого молока) и рост производства цельномолочной продукции (кефира, йогуртов, сливок) (табл. 38). Высокие цены на молочное сырье на внутреннем рынке и положительная динамика мировых цен на сухое молоко после засухи в Новой Зеландии способствовали росту цен на готовую молочную продукцию в России. За год средние потребительские цены выросли на молоко разливное с 30,8 до 32,5 руб./л, на масло сливочное – с 239,8 до 285,3 руб./кг, на сыры сычужные твердые – с 255,7 до 288,5 руб./кг².

Снижение производства молочной продукции внутри страны компенсировалось увеличением импортных поставок сухого молока и сливочного масла, как было отмечено выше.

Важной проблемой для российского агропродовольственного рынка является Таможенный союз. Через границы соседних государств – членов Таможенного союза в Россию осуществляются транзитные поставки серого импорта. Основным конкурентом для России на молочном рынке является Белоруссия. С образованием Таможенного союза Белоруссия получила неограниченный доступ на российский рынок. В 2013 г. из общего объема импорта сухого молока 77% было поставлено из Белоруссии, а на импорт

¹ По оценкам Национального союза производителей молока (Союзмолоко).

² По данным ФГБУ «Спеццентрчет в АПК».

сливочного масла из этой страны пришлось 41,3%¹. В прошедшем году Белоруссия также вышла на второе (после Бразилии) среди экспортеров мяса в Россию.

Таблица 38

Динамика производства молочных продуктов в 2012–2013 гг., тыс. т

	2012	2013	Изменение, %
Сыры, сырные продукты	412,5	389,4	-5,6
Масло сливочное	195,3	198,8	+1,8
Цельномолочная продукция (в пересчете на молоко)	10315,5	10602,1	+2,8
В том числе:			
кефир	780,0	864,1	+10,8
йогурт	108,5	114,1	+5,2
сметана	525,5	502,0	-4,5
творог	366,9	342,0	-6,8
сливки	85,3	93,8	+9,9
Молоко в твердых формах	117,7	108,6	-7,7
Сливки в твердых формах	0,3	0,1	-61,1
Сухие молочные смеси, включая кисломолочные, для детей раннего возраста	18,6	17,8	-4,4

Источник: Росстат.

Первый год членства России в ВТО показал, что природные катаклизмы (засуха прошлых лет) и конъюнктура мировых рынков оказывают в целом на российские агропродовольственные рынки большее влияние, чем вступление в ВТО. Существенного роста агропродовольственного импорта в 2013 г. не произошло, не наблюдалось и расширения поставок российской продукции на внешние рынки. Конечно, отдельные отрасли сельского хозяйства, находящиеся на стадии активного инвестиционного развития, нуждаются в дополнительных мерах по адаптации к новым условиям торговли. Однако необходимо понимать, что присоединение к ВТО определяет дальнейшие тенденции развития аграрного сектора: повышение конкурентоспособности отечественной продукции по сравнению с импортом, уход с рынка неэффективных производителей и дальнейшая консолидация в секторе, меры по развитию экспорта на государственном уровне (аттестация, получение квот, согласование ветеринарных сертификатов) и переориентация государственной политики на разрешенные в рамках ВТО виды поддержки сельского хозяйства.

4.5.3. Реализация Госпрограммы в 2013 г.

Восьмилетняя Государственная программа развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. (далее – Госпрограмма) была принята как продолжение пятилетней Госпрограммы на 2008–2012 гг. В нее перекочевали практически все основные направления и мероприятия из первой Госпрограммы. Некоторые направления (такие как «Развитие мясного скотоводства» и «Поддержка малых форм хозяйствования») были выделены в отдельные подпрограммы, другие мероприятия были объединены по отраслевому признаку (растениеводство–животноводство). Самые массивные бюджетные вливания на 2013 г. были запланированы на поддержку животноводства как приоритетного направления развития сельского хозяйства страны (рис. 51): вместе с поддержкой мясного скотоводства они составили 43% всех средств. Предполагалось, что вслед за ростом производства и экспорта зерна при поддержке со стороны государства поднимется

¹ По данным ИКАР за 11 месяцев 2013 г.

и животноводство. Примечательно, что на обеспечение реализации Госпрограммы (в том числе на содержание бюрократического аппарата) выделялось столько же средств, сколько на социальное развитие села (сюда входят мероприятия по газификации, водоснабжению, строительству объектов здравоохранения и образования по всей стране).



Источник: Госпрограмма.

Рис. 51. Направления финансирования Госпрограммы развития сельского хозяйства, 2013 г.

Глобальной задачей, которую поставил перед собой Минсельхоз России, стала адаптация положений Госпрограммы к обязательствам, принятым Россией в связи с присоединением к ВТО. Ведь в настоящее время 62% отраслевого бюджета выделяется на меры «янтарной корзины», 38% – «зеленой корзины» (рис. 52).

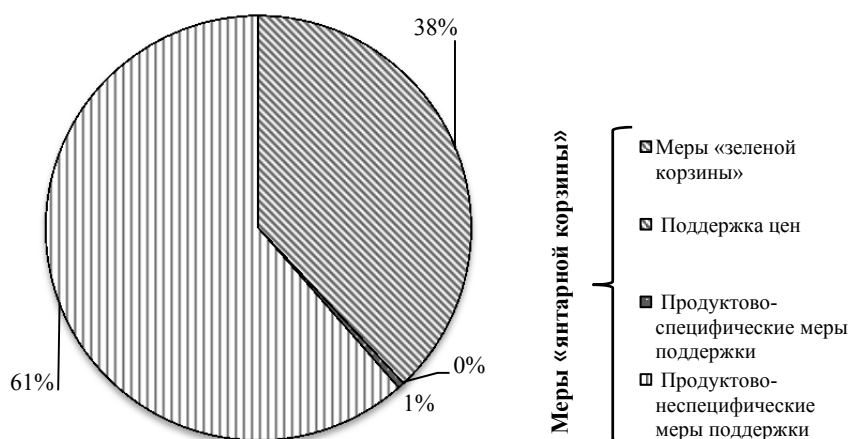


Рис. 52. Структура поддержки сельского хозяйства, 2013 г.

Переформулирование мероприятий должно соответствовать требованиям пункта 6д Приложения 2 «Соглашения по сельскому хозяйству», а именно: не обуславливаться и не определяться видами и/или объемами сельскохозяйственной продукции, произведенной конкретным производителем в любом году после базового периода; не формироваться под влиянием внутренних или мировых цен на сельскохозяйственную продукцию, произведенную в любом году после базового. Инвестиции же должны быть произведены только в согласованный период и не должны быть обусловлены требованиями произвести конкретный вид продукции (что сплошь и рядом встречается в тексте Госпрограммы и в нормативных документах к ней. Например, экономически значимые программы финансируются только по приоритетным направлениям, в число которых входят мясное скотоводство, молочное животноводство и т.п.).

Нельзя сказать, что Минсельхоз пока не предпринимал последовательных попыток переформулировать мероприятия господдержки так, чтобы они не попадали в наиболее искажающую рынок «янтарную корзину». Ряд мероприятий по развитию растениеводства и животноводства был перенесен в поддержку, специфически не связанную по продуктам, в том числе для технической модернизации отрасли. Было запланировано увеличение набора и суммы ассигнований на мероприятия общего характера, например, на маркетинг и продвижение продукции на рынок, строительство логистических центров, поддержку развития сельскохозяйственной кооперации, информационно-консультационной службы, системы рыночной информации, другие инфраструктурные проекты. На 1 января 2014 г. государственная поддержка сельскохозяйственного производства и социального развития села из федерального бюджета профинансирована в объеме 197,8 млрд руб., что на 44% больше финансирования предшествующего года (табл. 39).

Таблица 39

Фактические объемы финансирования из федерального бюджета в рамках первой Госпрограммы 2008–2012 гг. по направлениям, млрд руб.

Направления	2008	2009	2010	2011	2012	2008–2012, % выполнения от запланированного
Устойчивое развитие сельских территорий	8,137	8,963	7,720	7,720	11,000	38,7
Создание общих условий функционирования сельского хозяйства	17,720	17,737	10,106	11,499	11,800	103,5
Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства	13,144	16,417	10,585	23,129	26,800	116,0
Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства	78,642	112,270	72,991	74,701	81,000	145,8
Регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	0,639	9,636	5,878	7,934	7,000	превышение в 4,4 раза
ИТОГО	118,3	165,0	107,3	124,9	137,6	118,5
В % ВВП	0,28	0,48	0,23	0,22	0,22	

Источник: Национальный доклад по сельскому хозяйству за 2008–2012 гг.; Минсельхоз, 2013; расчеты авторов.

Фактическое финансирование Госпрограммы в 2013 г. было лучше, чем в предыдущие годы (табл. 40)¹.

¹ Направления финансирования сельского хозяйства в 8-летней программе на 2013–2020 гг. по сравнению с предыдущей были изменены, поэтому финансирование за 2013 г. представлено отдельно в

Таблица 40

**Плановое и фактическое финансирование Госпрограммы
по сельскому хозяйству, 2013 г.**

	Статья бюджета	Предусмотрено паспортом Гос- программы, млн руб.	Утвержден- ный бюджет, млн руб.	Фактически выделено, млн руб.	В % от первоначально запланированного в паспорте Госпрограммы
1	2	3	4	5	6
1	Возмещение части затрат на приобретение элитных семян, на закладку и уход за виноградниками, многолетними плодовыми и ягодными насаждениями, на приобретение семян с учетом доставки в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности и др.	1960,7	1960,7	1960,6	100
2	Возмещение части процентной ставки по: краткосрочным кредитам (займам) на развитие растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства	7199,5	19199,5	19175,4	266
	инвестиционным кредитам (займам) на развитие растениеводства, переработки и на развитие инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции растениеводства	8785,0	8785,0	13204,7	150
3	Возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии	5000,0	5000,0	4397,1	87,9
4	Оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства	15200,0	25200,0	25279,8	166
5	Поддержка экономически значимых региональных программ в области: растениеводства	3000,0	3000,0	2689,9	89,6
	животноводства	8000,0	8000,0	7255,5	90,7
	мясного скотоводства	2000,0	2000,0	2000,0	100
6	Поддержка племенного животноводства	3500,0	3500,0	3558,6	102
7	Субсидии на 1 литр реализованного товарного молока	10000,0	12758,7	12748,1	127
8	Возмещение части процентной ставки по: краткосрочным кредитам (займам) на развитие животноводства, переработки и реализации продукции животноводства	4094,6	4094,6	4193,4	102
	инвестиционным кредитам (займам) на развитие животноводства, переработки и на развитие инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции животноводства	28740,6	28740,6	34907,2	121

табл. 40. Более подробно об изменении направлений государственной поддержки в рамках новой Госпрограммы см. в: Янбух Р. Государственная программа развития сельского хозяйства на 2013–2020 гг.: основные направления и проблемы адаптации к членству в ВТО // Экономико-политическая ситуация в России. 2012. № 7. С. 49–52.

Окончание таблицы 40

1	2	3	4	5	6
	инвестиционным кредитам на строительство и реконструкцию объектов мясного скотоводства	4424,0	2503,4	0	0
	долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным кредитам, взятым малыми формами хозяйствования	5000,0	5000,0	5000,0	100
9	Всего по возмещению процентной ставки (гр. 2 + гр. 8)	58243,7	68323,1	76480,7	131
10	Обновление парка сельскохозяйственной техники	2000,0	7300,0	2430,0	121
11	Формирование государственных информационных ресурсов в сфере обеспечения продовольственной безопасности	189,7	180,2	128,6	67,7
12	Поддержка начинающих фермеров	2000,0	2000,0	2000,0	100
13	Развитие семейных животноводческих ферм	1500,0	1500,0	1500,0	100
14	Возмещение части затрат крестьянских (фермерских) хозяйств, включая индивидуальных предпринимателей, при оформлении в собственность используемых ими земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения	120,0	120,0	50,7	42,3
15	ФЦП «Социальное развитие села до 2013 г.»	9012,3	9012,3	9012,3	100
16	ФЦП «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 гг. и на период до 2013 г.» и др.	7154,3	6625,5	6537,8	91,3
	Всего по всем направлениям	158942,9	197671,7	197884,6	124

Источник: Рассчитано авторами на основе данных Минсельхоза.

Анализ предварительных итогов реализации первого года Госпрограммы показывает, что в целом мероприятия по животноводству финансируются лучше, чем по растениеводству (табл. 40). Впервые в 2013 г. основные субсидии по растениеводству были предоставлены в рамках так называемой несвязанной поддержки на 1 га. Эта мера считается менее искажающей рынок, ее давно применяют в странах Европейского союза. Поддержка ресурсов в растениеводстве сокращена до минимума по специфическим видам посевов (виноградники, многолетние плодово-ягодные насаждения, приобретение элитных семян, их доставка на Север и т.п.).

Наиболее массивная поддержка осуществляется по субсидированию кредитов для сельхозпроизводителей. Бюджет мероприятий по частичному возмещению процентной ставки по всем видам кредитов и займов составил в 2013 г. 38% всех предоставленных средств. Эта тенденция прослеживалась и при реализации первой Госпрограммы. Эксперты предупреждали о серьезной проблеме накопления долгов государства перед сельхозпроизводителями по выплате субсидий на компенсацию процентной ставки по инвестиционным кредитам и займам¹, однако справиться с ней Минсельхоз России не сумел до сих пор. Из-за перекосов в структуре финансирования страдают другие направления Госпрограммы. Из года в год недофинансируются социальная ин-

¹ Гатаулина Е.А. Программа субсидирования процентных ставок: эффект и проблемы // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2010. № 9. С. 54–55.

фраструктура села (табл. 39), малые формы хозяйствования и их сельскохозяйственная кооперация, поддержка альтернативных видов занятости в сельской местности. Хуже всего в 2013 г. были профинансированы мероприятия по созданию информационной системы обеспечения продовольственной безопасности и управления АПК, по возмещению фермерских затрат на оформление земель в собственность, по возмещению процентной ставки по кредитам и займам, взятым на развитие мясного скотоводства (табл. 40). Складывается впечатление, что в связи с большими обязательствами по возмещению процентной ставки в региональных бюджетах просто не остается средств на другие мероприятия, а без регионального софинансирования средства из федерального бюджета не выделяются.

Региональное софинансирование составляет в среднем по всем программам около 26% от общего, однако варьирует по направлениям: например, по программам развития свиноводства 62,6% средств были выделены из регионального бюджета, по программам птицеводства – 36,7%, субсидирование инвестиционных и краткосрочных кредитов и займов – 16%, по ФЦП «Социальное развитие села» – 37,7%¹. Общая сумма финансирования из консолидированного бюджета Федерации и регионов составила в 2013 г. 267,5 млрд руб., или 0,4% ВВП.

Бюджет российской Госпрограммы в общем-то сопоставим с аграрным бюджетом США (155 млрд долл., 0,93% ВВП). Во-первых, разница в процентах ВВП не такая большая (в абсолютном выражении американский бюджет больше в 25 раз). Во-вторых, почти 3/4 аграрного бюджета США тратится на программы по улучшению структуры и качества питания, по обеспечению доступа к нему наименее защищенных слоев населения (пенсионеры, женщины, дети, инвалиды). В 2013 г. на программу «Nutrition Assistance» («Помощь в улучшении питания») было выделено 111,6 млрд долл. (72%), а собственно на помощь фермерам, ранчерам – 24,8 млрд долл. (в рамках программы «Farm and Commodity Programs»)².

Аналогичная ситуация с аграрным бюджетом ЕС. Он составляет 129,9 млрд евро, или 1,1% ВВП³, однако подавляющая часть направляется на различные экологические программы, в том числе на адаптацию к изменениям климата, на решение вопросов качества и стандартизации продуктов питания, на поддержку производства биоэкологической продукции и т.д.

По оценке ОЭСР, совокупная поддержка сельхозпроизводителей, деленная на стоимость сельскохозяйственной продукции⁴, в России в 2013 г. была меньше, чем в Европе (13% против 20%), но больше, чем в США (7%).

В России меры государственной поддержки сельского хозяйства преимущественно являются мерами «янтарной корзины». При разработке новой Госпрограммы на 2013–

¹ Данные по региональному софинансированию направлений, 2012 г. *Источник:* Нацдоклад по развитию сельского хозяйства за 2012 г.

² Данные по аграрному бюджету США взяты из: Budget Summary and Annual Performance Plan, FY 2013. USDA.

³ Евростат: http://europa.eu/pol/index_en.htm

⁴ Оценка поддержки производителя (Producer Support Estimate, PSE): ежегодный денежный эквивалент валовых трансфертов от потребителей и налогоплательщиков сельхозтоваропроизводителям, измеренный у ворот производителя, возникший в результате государственной политики поддержки сельского хозяйства, независимо от их характера, целей и влияния на производство или доходы производителей. *Источник:* Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013: OECD countries and emerging economies. OECD Publishing, 2013.

2020 гг. Минсельхоз России предпринял попытки по снижению их доли. Была введена новая мера поддержки – поддержка доходов в растениеводстве. Однако и после этого около 60% мер остались мерами «янтарной поддержки». При таком подходе к 2016 г. сумма поддержки придет в противоречие с ограничениями, взятыми на себя Россией при вступлении в ВТО. Потенциал увеличения уровня поддержки заложен в «Соглашении по сельскому хозяйству ВТО»¹, механизмами которого в России пока пользуются не в должной мере. Попытки адаптировать существующие в рамках настоящей Госпрограммы мероприятия к требованиям ВТО были сделаны в работе Центра аграрной политики ИПЭИ РАНХиГС². Благодаря изменению механизмов реализации мероприятий поддержки Госпрограммы, удалось перенести 83,8 млрд руб. консолидированного бюджета (2,7 млрд долл.) из «янтарной» в «зеленую корзину», из них по 65% – по животноводству (это 55,3 млрд руб.), а подпрограмма по технической и технологической модернизации перешла в «зеленую корзину» полностью. В результате структура кардинально изменилась: 24,4% – «янтарная корзина» и 75,6% – «зеленая корзина». Очевидно, что Минсельхоз России должен будет провести аналогичную работу, так как в настоящее время 90,3% мероприятий по животноводству относятся к нерыночным мерам. Рынок существенно искажается, так как поддерживается специфический продукт, что по нормам ВТО сразу относит поддержку к мерам «янтарной корзины».

Таким образом, даже в рамках существующей Государственной программы развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг., при сохранении базового финансирования, есть возможность снижения объема мер, наиболее искажающих рынки и противоречащих правилам Всемирной торговой организации. Если принять во внимание все предложения по переформулированию мер с более на менее искажающие рынок, то к 2018 г. финансируемый объем мероприятий «янтарной корзины» можно будет сократить до не более чем 57690 млн руб. (1,8 млрд долл. по обменному курсу на начало декабря 2013 г.), что в 2,5 раза меньше допустимого уровня, декларированного в «Соглашении по сельскому хозяйству», подписанном Россией при присоединении к ВТО в 2012 г.

4.5.4. Рекомендации для политиков

Рекомендации для изменения аграрной политики в связи с присоединением России к ВТО сформулированы на основе ее анализа за последнее десятилетие, требований ВТО и опыта применения этих требований в России в 2012–2013 гг.

1. Использование принципов ВТО и ЕЭП для совершенствования внутрисельскохозяйственной аграрной политики

Вступив в ВТО и ЕЭП, Россия взяла на себя обязательства по сокращению мер поддержки сельского хозяйства, искажающих рынок, по соблюдению установленных ограничений по объемам такой поддержки. Внутрисельскохозяйственная аграрная политика не содержит аналогичных требований к субъектам РФ. Любой субъект РФ вправе за счет собственного бюджета оказывать поддержку своим сельхозпроизводителям с использованием мер, искажающих рынок, и суммы такой поддержки не ограничиваются ни федеральным законодательством, ни законодательствами субъектов РФ. Более того, в соот-

¹ Соглашение по сельскому хозяйству. www.wto.ru/ru/content/documents/docs/selhozru.doc

² Шагайда Н.И. Оценка бюджетных расходов и бюджетной поддержки в сельском хозяйстве России // АПК: экономика, управление. 2012. № 12. С. 14–23.

ветствии с Конституцией РФ и действующим законодательством федеральные власти не имеют полномочий по введению таких ограничений для субъектов РФ.

Наличие у субъектов РФ права поддержки сельхозпроизводителей с использованием мер «янтарной корзины» и активное использование многими субъектами этого права приводит к нарушению единства аграрного рынка страны. Сельхозпроизводители в субъектах с высоким уровнем поддержки из региональных бюджетов получают конкурентные преимущества по сравнению с другими регионами. В результате этого искажается рынок, продукция, произведенная с высокими затратами, благодаря субсидиям вытесняет с рынка продукцию, произведенную с низкими затратами.

В качестве первоочередной меры целесообразно внести поправки в Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», определив совместную ответственность РФ и субъектов РФ за развитие сельского хозяйства. Необходимо предусмотреть, что федеральное правительство вправе устанавливать механизмы контроля уровня поддержки сельхозпроизводителей, координации федеральной и региональной политик поддержки сельского хозяйства, если такие ограничения предусмотрены международными соглашениями.

2. Отказ от обязательного софинансирования

Федеральные средства на субсидирование каждого мероприятия выделяются лишь при условии, если данное мероприятие софинансируется из бюджета региона¹. Если средств в бюджете субъекта РФ недостаточно, то сельхозпроизводители лишаются доступа и к федеральным средствам. Такое положение приводит к нарушению равных условий конкуренции для российских сельхозпроизводителей, нарушает единый аграрный рынок страны, ведет к приоритетному выделению субсидий в субъектах РФ с высокой бюджетнообеспеченностью, часто расположенных в менее благоприятных для сельского хозяйства регионах. Больше субсидий и кредитов получают сельхозпроизводители тех регионов, в которых меньше уровень рентабельности сельхозпроизводства без субсидий.

Институт софинансирования чрезвычайно усложняет механизм реализации Госпрограммы. Финансирование каждого мероприятия Госпрограммы зависит от решений, принятых Федеральным Собранием, Правительством РФ, Минсельхозом РФ, органами власти субъектов РФ, участниками Госпрограммы. Сложная многоуровневая система принятия решений по господдержке требует длительного периода согласований. О ставках субсидий на текущий год сельхозпроизводители узнают, как правило, уже осенью.

Чтобы избавиться от указанных недостатков в финансировании Госпрограммы, необходимо отказаться от института обязательного софинансирования. Мероприятия Госпрограммы, осуществляемые федеральными органами власти, должны финансироваться из федерального бюджета. Региональная политика и наличие средств в региональном бюджете не должны препятствовать получению федеральных субсидий.

Это позволит федеральным и региональным органам власти избавиться от бесконечных согласований, затяжек и препятствий по осуществлению намеченных мероприя-

¹ Юридически, с учетом упомянутого выше закона № 184-ФЗ, считается, что финансирует мероприятия Госпрограммы субъект РФ, а федеральный бюджет лишь софинансирует их. Учитывая, что Госпрограмма является федеральной, ее мероприятия определены на федеральном уровне, основные средства выделяются из федерального бюджета, в данной работе выделение средств из региональных бюджетов именуется софинансированием.

тий. Кроме того, все производители страны будут иметь равный доступ к федеральным средствам.

3. Гарантии получения субсидий, отказ от лимитированного и конкурсного распределения субсидий

В соответствии с российским законодательством сельхозпроизводитель имеет право просить у государства субсидии, предусмотренные программами поддержки. Если сумма заявок сельхозпроизводителей превышает установленные по данному мероприятию для данного региона лимиты субсидий, то заявителю будет отказано в субсидиях.

В закон о развитии сельского хозяйства необходимо внести поправки, гарантирующие получение субсидий. Право просить субсидии необходимо заменить на право гарантированного получения субсидий всеми участниками, которые выполнили установленные в законах, Госпрограмме и других нормативно-правовых актах требования. При отказе в предоставлении субсидий сельхозпроизводитель должен иметь возможность обратиться в суд.

В нормативно-правовых актах четко должны быть указаны обязательства государства по отношению к сельхозпроизводителям, условия, размеры (ставки) и гарантии получения ими господдержки. Условия должны быть прозрачными и понятными для сельхозпроизводителей. Доступ к субсидиям должны обеспечивать не решения чиновников, а закон. Это позволит сократить число чиновников, разрабатывающих нормативно-правовые акты по реализации закона и принимающих решения о выделении бюджетных средств, расширить охват сельхозпроизводителей мероприятиями Госпрограммы, снизить коррупционность господдержки.

Реализация такого подхода потребует более тщательного планирования мероприятий господдержки, разработки механизмов переброски средств от одних мер на другие, формирования резервного фонда, который может понадобиться при отклонении погодно-климатических условий года от средних.

Очевидно, что гарантии по предоставлению поддержки сельхозпроизводителям будут работать только при условии отказа от сложившегося лимитированного, а также от конкурсного распределения бюджетных средств, которые ведут к нарушению равных условий конкуренции и создают преференции для отдельных производителей.

4. Переход от продуктово-специфических мер к несвязанным мерам поддержки

В России явное предпочтение отдается связанным мерам поддержки (объемы выплат зависят от объемов производства продукции или использования ресурсов, цен на них и т.д.). В Госпрограмме 2008–2012 гг. в структуре поддержки сельхозпроизводителей на них приходилось 98%. В Госпрограмме на 2013–2020 гг. появилась одна мера несвязанной поддержки – субсидирование доходов растениеводства. На ее долю приходится около 10% финансовых средств Госпрограммы. В ЕС на долю несвязанных мер поддержки приходится две трети всех субсидий сельхозпроизводителям.

Переход на несвязанные меры поддержки освобождает такие платежи от ограничений ВТО и позволит повысить эффективность использования средств господдержки за счет:

а) повышения трансфертной эффективности. Несвязанные меры в соответствии с экономической теорией являются более эффективными, чем поддержка цен конкретных продуктов и субсидирование ресурсов. Когда деньги даются на повышение цен продукции и снижение затрат на ресурсы, они перераспределяются в пользу покупателей продукции и продавцов ресурсов. Если сельхозпроизводителям дали субсидии на

удобрения, то продавцы удобрений повышают цены и получают, как показывают исследования, около 75% субсидий, а сельхозпроизводителям остается лишь 25%¹. Аналогичная ситуация наблюдается при поддержке цены конкретного вида продукции. Переработчики снижают цены закупки, и сельхозпроизводители лишаются полученных дотационных денег;

б) предоставления бизнесу большей самостоятельности в принятии решений. Субсидируя конкретные виды продукции и ресурсов, государство определяет структуру производства и использования ресурсов, в то время как эта задача лучше решается бизнесом. Например, при подготовке приоритетного национального проекта на 2006–2007 гг. и Госпрограммы на 2008–2012 гг. было принято решение о субсидировании процентной ставки по кредитам на развитие сельского хозяйства. При этом государство не определяло, на какие цели должен быть использован кредит. Бизнес сам решал эту проблему. В результате основную часть субсидируемых кредитов бизнес использовал на развитие птицеводства и свиноводства. И эти отрасли росли на 10–15% ежегодно.

При подготовке Госпрограммы на 2013–2020 гг. государство сохранило субсидии на погашение части процентной ставки по кредитам, но само решило распределить кредиты по отраслям. В итоге основная часть лимита по субсидируемым кредитам выделена для мясного и молочного животноводства. Так как эти отрасли в большинстве хозяйств убыточны, вряд ли бизнес захочет использовать выделенные лимиты кредитов по назначению.

5. Включение в Госпрограмму новых мер «зеленой корзины»

Многие мероприятия «зеленой корзины», предусмотренные в «Соглашении ВТО по сельскому хозяйству», в России не применяются вообще. Их включение в Госпрограмму позволит повысить ее эффективность. Актуальными для России мероприятиями «зеленой корзины», требующими государственной поддержки, являются: *продовольственная помощь своему населению, поддержка страхования доходов, помощь при стихийных бедствиях, субсидирование хозяйств, прекративших производство товарной продукции* (например, программа по ликвидации производства мяса птицы и свинины в ЛПХ, ведущих товарное производство, в рамках борьбы с птичьим гриппом и африканской чумой свиней, с компенсацией их потерь), *субсидирование прекращения использования ресурсов, субсидирование структурных изменений посредством стимулирования инвестиций, платежи по программам охраны окружающей среды, выплаты по программам региональной помощи.*

В условиях принудительного сокращения поголовья свиней в хозяйствах граждан для снижения риска распространения болезней возникает необходимость, с одной стороны, в разработке справедливых механизмов компенсации стоимости забиваемых животных, а с другой – в совершенствовании сельского территориального планирования. В целях поддержки микробизнеса в сельских семьях целесообразно разработать методические рекомендации по организации территории с выделением зон расположения подворий и фермерских хозяйств разной площади с возможностью организации содержания животных. Целесообразно увязывать выделение зон с размерами участков подворий и ферм, в правилах зонирования прописывать предельное поголовье, содержание которого допускается на определенных по площади участках с выполнением санитарных и ветеринарных норм. Также целесообразно превентивно доводить до сведения

¹ Мелюхина О.Г. Почему поддержка российского АПК достаточна, но неэффективна // Агроинвестор. 2013. № 2.

сельских жителей требования к организации мест содержания животных, предельную плотность поголовья. Кроме того, принудительное ограничение поголовья в хозяйствах населения со сложившейся застройкой целесообразно сопровождать программами поддержки реструктуризации мелкого семейного бизнеса, чтобы снизить негативные последствия для сельских семей.

6. Жесткое ограничение применения мер «янтарной корзины», искажающих рынок

Меры «зеленой корзины» предусматривают мягкие варианты господдержки, при которых государство общими мерами поддержки создает для сельхозпроизводителей благоприятную среду или конкретными мерами стимулирует определенные структурные изменения.

Используя меры «янтарной корзины», государство осознанно играет против рыночной стихии, стремится скорректировать рыночные цены, спрос и предложение. При осуществлении таких мероприятий оно должно действовать жестко, брать на себя ответственность за выполнение принятых обязательств, следить за тем, чтобы средства господдержки поступали именно производителям и потребителям сельскохозяйственной продукции, а не посредникам и другим участникам рынка. Рассмотрим это на примере регулирования рынка зерна.

Статьей 14 Закона о развитии сельского хозяйства определен механизм регулирования рынка зерна. Суть его состоит в следующем. Минсельхоз РФ ежегодно должен устанавливать минимальные и максимальные цены на 5 видов зерна: пшеницу продовольственную, пшеницу фуражную, ячмень фуражный, рожь и кукурузу. Если фактическая цена на рынке окажется ниже минимальной, то государство, защищая интересы производителей зерна, обязано организовать закупочные интервенции, т.е. скупать зерно по минимальной цене. Если фактическая рыночная цена поднимается выше максимальной, то государство, защищая интересы потребителей зерна, а по сути – покупателей хлеба, обязано организовать товарные интервенции, т.е. продавать зерно на рынке по максимальной цене, с тем чтобы не допустить роста цен выше максимальной.

Таким образом, объявление максимальных и минимальных цен – это мощный регулятор. Сами потребители и производители зерна стараются удержать цены не ниже минимальной и не выше максимальной. Если власти твердо соблюдают принятые на себя обязательства и ничего чрезвычайного на рынке не произошло, то государству не приходится покупать и продавать зерно в больших объемах. Закупочные интервенции не требуют больших государственных средств.

На практике ст. 14 Закона о развитии сельского хозяйства оказалась мерой «зеленой корзины», так как государство зерно у производителей не закупает по минимальной цене, как это делали страны, применявшие данный механизм, а объявляет о закупках на бирже. Минимальная цена объявляется стартовой, торги, как правило, ведутся на понижение. ОАО «Объединенная зерновая компания», являющееся представителем государства по интервенционным закупкам зерна, одновременно закупает зерно и для собственных нужд, т.е. для перепродажи. Вполне очевидно, что ОАО «ОЗК» заинтересовано в максимальном снижении закупочных цен на зерно.

Чтобы ст. 14 Закона о развитии сельского хозяйства действительно способствовала «стабилизации цен на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и поддержания уровня доходов сельскохозяйственных производителей» (п. 1 ст. 14) и была мерой оранжевой корзины, необходимо исключить из п. 2 этой статьи

слова «в том числе на биржевых торгах», уточнить сроки публикации максимальных цен, определить условия проведения залоговых операций.

7. Увеличение поддержки за счет бюджетных средств и сокращение за счет средств потребителей

Российская аграрная политика последнего десятилетия привела к тому, что основным источником средств совокупной поддержки сельского хозяйства стали потребители продукции сельского хозяйства. На их долю в 2012 г. приходилось 54,1% совокупной поддержки сельского хозяйства, а за счет бюджета обеспечивалось лишь 45,9%. В США доля бюджета в совокупной поддержке составляла 97,6%, в ЕС – 82,7%.

В среднем за 2010–2012 гг. совокупная поддержка сельского хозяйства в России составила 556,1 млрд руб. в год. Средства поступили от потребителей сельскохозяйственной продукции – 411,2 млрд руб. и из бюджета – 144,8 млрд руб. (чистые поступления). В действительности из бюджета израсходовано 312,5 млрд руб., но благодаря мерам поддержки в него вернулось 167,7 млрд руб. (пошлины на импортируемую продукцию и т.д.).

Если предположить, что суммы поддержки сельского хозяйства России после вступления в ВТО останутся прежними, но структура источников поддержки в России приблизится к ЕС, то выплаты из бюджета необходимо будет увеличить почти в 3,3 раза (со 144,8 до 472,7 млрд руб.)

8. Поддержка малого бизнеса, ограничение максимальных сумм поддержки крупного бизнеса

Мероприятия по поддержке сельского хозяйства и механизмы их осуществления в первую очередь ориентированы на поддержку крупного бизнеса. Несмотря на декларации о равных правах, о равном доступе к бюджетным субсидиям, фактически доступ малого бизнеса к субсидиям ограничен.

Доля малого бизнеса в общем объеме субсидий очень мала: около 98% всех субсидий получают сельскохозяйственные организации и организации АПК, а на фермеров, индивидуальных предпринимателей и потребительские кооперативы приходилось около 2% субсидий. Только по субсидиям на удобрения их доля составила 12,6%.

На долю 5% крупнейших бюджетополучателей приходилось 72,6% всех субсидий на инвестиционные кредиты, 61,6% – на краткосрочные, 47,1% – на удобрения.

Для того чтобы малый бизнес получил реальную государственную поддержку, нужен целый ряд мер. Ниже приведены лишь важнейшие из них:

а) выделить классы сельхозтоваропроизводителей, которые поддерживаются государством;

б) ограничить минимальный размер хозяйства, претендующего на господдержку. Такие ограничения существуют во многих странах;

в) ограничить поддержку крупных СХО и агрохолдингов. В ЕС существует правило, по которому хозяйства с площадью более 2 тыс. га поддержку не получают. В США установлена верхняя граница общей суммы субсидий, получаемой из бюджета (300 тыс. долл.).

4.6. Внешняя торговля

4.6.1. Состояние мировой экономики

Несмотря на то что в 2013 г. странам с развитой экономикой удалось сильно сократить два наиболее серьезных риска для экономического роста в краткосрочной пер-

спективе – угрозу распада зоны евро и угрозу резкого сокращения бюджетных расходов в США, – мировая экономика все еще находится в состоянии неопределенности. Темп роста мировой экономики остается на низком уровне: в 1-м полугодии 2013 г. он составил всего 2,5% по сравнению с 1-м полугодием 2012 г. В целом за 2013 г., по данным МВФ, годовой рост составил 3,0%. При этом замедлились темпы роста как стран с развитой экономикой, так и развивающихся стран (*табл. 41*).

Ожидается, что импульс для роста мировой экономики поступит главным образом из Соединенных Штатов. ВВП США в I квартале 2013 г. вырос на 1,1%, во II квартале – на 2,5%. Вторая оценка роста ВВП США за III квартал¹ преподнесла сюрприз: рост в годовом исчислении составил 3,6% по сравнению с предварительной оценкой 2,8% при прогнозах в 3,1%. Третья оценка роста ВВП за III квартал оказалась еще выше – 4,1%², что является максимальным темпом с III квартала 2011 г. Главным фактором такой корректировки в сторону увеличения оказалась переоценка роста частного потребления с 1,4 до 2% роста в годовом эквиваленте. При пересчете второй оценки главную роль сыграло увеличение вклада инвестиций в запасы.

По предварительной оценке, в IV квартале 2013 г. рост ВВП США в годовом исчислении составил 3,2%³. За 2013 г. ВВП США увеличился на 1,9% (в 2012 г. – на 2,8%). Основной вклад в прирост ВВП внес рост частного потребления, чистого экспорта и инвестиций в жилищное строительство, который компенсировал негативное влияние продолжающегося сокращения госрасходов.

В связи с улучшением как динамики на рынке труда США, так и среднесрочных перспектив на заседании Федерального комитета по открытому рынку, которое проходило 17–18 декабря 2013 г., было решено сократить объем программы количественного смягчения. Объем ежемесячных покупок гособлигаций США решено снизить с 45 млрд до 40 млрд долл. Объем покупок ценных бумаг, обеспеченных ипотечными облигациями, был снижен с 40 млрд до 35 млрд долл. в месяц.

29 января 2014 г. Федеральная резервная система США сократила скупку активов еще на 10 млрд долл. – до 65 млрд долл. в месяц и сохранила ключевую ставку федерального финансирования в диапазоне 0,00–0,25% годовых.

Надежды на восстановление экономики стран еврозоны в 2013 г. не оправдались. Во II квартале 2013 г. по сравнению с предыдущим кварталом темпы роста ВВП составили 0,3% в зоне евро и 0,4% – во всех 28 странах ЕС. Затянувшаяся рецессия в Италии (9-й квартал подряд) и сокращение ВВП Франции замедлили рост в регионе. По предварительной оценке Евростата⁴, ВВП еврозоны в III квартале 2013 г. по сравнению с предыдущим кварталом вырос всего на 0,1%, а ВВП 28 стран Европейского союза увеличился на 0,2%. По сравнению с аналогичным кварталом предыдущего года в III квартале 2013 г. ВВП в еврозоне сократился на 0,4%, а странах ЕС-28 вырос на 0,1%.

По итогам года ВВП интеграционной группировки практически не вырос, а в зоне евро вновь наблюдался спад, хотя и меньший, чем в 2012 г. По данным Евростата, в 2013 г. ВВП Еврозоны сократился на 0,4%, в странах ЕС-28 увеличился на 0,1%.

Основной вклад внесла Великобритания, которая является крупнейшей страной Евросоюза, не входящей в зону евро. По данным Евростата, экономика Великобритании

¹ <http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdpnewsrelease.htm>

² <http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdpnewsrelease.htm>

³ <http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/gdpnewsrelease.htm>

⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-04122013-BP/EN/2-04122013-BP-EN.PDF

выросла в IV квартале 2013 г. на 0,7% по сравнению с предыдущим кварталом, а по сравнению с аналогичным периодом прошлого года – на 2,8%.

Таблица 41

**Динамика мирового ВВП и мировой торговли
(темпы прироста в % к предыдущему году)**

	2010	2011	2012	2013	Прогноз		Разница между прогнозами, данными в октябре 2013 г. и в январе 2014 г.	
					2014	2015	2014	2015
Объем мирового ВВП	5,1	3,9	3,1	3,0	3,7	3,9	0,1	0,0
Страны с развитой экономикой	3,0	1,7	1,4	1,3	2,2	2,3	0,2	-0,2
Соединенные Штаты	2,4	1,8	2,8	1,9	2,8	3,02,6	0,2	-0,4
Зона евро	2,0	1,5	-0,7	-0,4	1,0	1,4	0,1	0,1
Германия	4,0	3,4	0,9	0,5	1,6	1,4	0,2	0,1
Франция	1,7	2,0	0,0	0,2	0,9	1,5	0,0	0,0
Италия	1,8	0,4	-2,5	-1,8	0,6	1,1	-0,1	0,1
Испания	-0,3	0,1	-1,6	-1,2	0,6	0,8	0,4	0,3
Япония	4,5	-0,6	1,4	1,7	1,7	1,0	0,4	-0,2
Великобритания	1,8	1,1	0,3	1,7	2,4	2,2	0,6	0,2
Канада	3,2	2,5	1,7	1,7	2,2	2,4	0,1	-0,1
Другие страны с развитой экономикой	5,9	3,2	1,9	2,2	3,0	3,2	-0,1	-0,1
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	7,4	6,2	4,9	4,7	5,1	5,4	0,0	0,1
Центральная и Восточная Европа	4,6	5,4	1,4	2,5	2,8	3,1	0,1	-0,2
Содружество Независимых Государств	4,8	4,8	3,4	2,1	2,6	3,1	-0,8	-0,7
Россия	4,3	4,3	3,4	1,5	2,0	2,5	-1,0	-1,0
Исключая Россию	6,0	6,1	3,3	3,5	4,0	4,3	-0,1	-0,1
Развивающиеся страны Азии	9,5	7,8	6,4	6,5	6,7	6,8	0,2	0,2
Китай	10,4	9,3	7,7	7,7	7,5	7,3	0,3	0,2
Индия	10,1	6,3	3,2	4,4	5,4	6,4	0,2	0,1
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	6,2	4,6	3,0	2,6	3,0	3,3	-0,1	-0,2
Бразилия	7,5	2,7	1,0	2,3	2,3	2,8	-0,2	-0,4
Мексика	5,6	4,0	3,7	1,2	3,0	3,5	0,0	0,0
Объем мировой торговли товарами и услугами	12,6	6,1	2,7	2,7	4,5	5,2	-0,5	-0,3
Импорт								
Страны с развитой экономикой	11,4	4,7	1,0	1,4	3,4	4,1	-0,7	-0,5
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	14,9	8,8	5,7	5,3	5,9	6,5	0,0	-0,2
Экспорт								
Страны с развитой экономикой	12,0	5,7	2,0		2,7	4,7	0,3	0,0
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	13,7	6,8	4,2		3,5	5,8	-0,7	-0,5

Источник: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/weo/2014/update/01/pdf/0114r.pdf>

В октябре 2013 г. Всемирная торговая организация (ВТО) опубликовала сборник «Статистика международной торговли 2013», в котором приводятся основные показатели, характеризующие текущие тенденции развития международной торговли товарами и услугами¹. В 2012 г. мировой товарный экспорт вырос на 2,5%, как и мировой ВВП.

Лидером мировой торговли остаются Соединенные Штаты Америки, внешнеторговый оборот которых в 2012 г. составил 3881,2 млрд долл. При этом сохраняется весьма значительный дефицит торгового баланса: в 2012 г. он увеличился по сравнению с 2011 г. на 0,5% и составил 789,8 млрд долл. (4,9% ВВП). В 2008 г. дефицит торгового баланса США составлял 882 млрд долл.

¹ http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2013_e/its2013_e.pdf

За США следует Китай с годовым внешнеторговым оборотом 3867,1 млрд долл., при этом он остается крупнейшим экспортером товаров. Сальдо торгового баланса КНР с 1994 г. складывается положительным, в 2012 г. оно достигло 230 млрд долл. (2,8% ВВП), увеличившись за год на 48,7%.

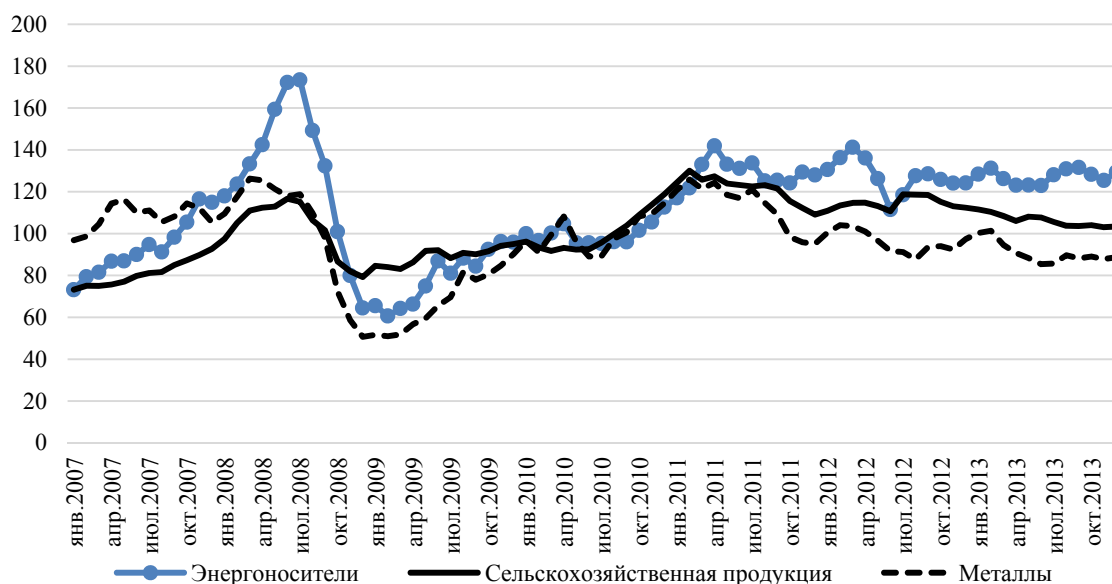
Германия сохранила за собой третье место, несмотря на сокращение внешнеторгового оборота с 2728,9 млрд долл. в 2011 г. до 2574,3 млрд долл. в 2012 г. (на 5,7%). Положительное сальдо торгового баланса составило 240 млрд долл. (7,0% ВВП).

Из-за структурных проблем в зоне евро в большинстве стран ЕС оборот внешней торговли в 2012 г. также сократился.

Российская Федерация с объемом экспорта 529,1 млрд долл. поднялась в 2012 г. на 8-е место в рейтинге с 9-го, на котором она находилась в 2011 г. Доля российского экспорта в общем объеме мирового товарного экспорта составила 2,9%. По объему импорта Россия поднялась с 17-го места, которое занимала в 2011 г., на 16-е место, закупив за рубежом товары на сумму 335,8 млрд долл. Доля российского импорта в общем объеме мирового импорта составила 1,8%. На протяжении последних 20 лет в России сохраняется положительное сальдо торгового баланса. В 2012 г. оно сложилось в размере 193,3 млрд долл.

4.6.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары экспорта и импорта

После значительного роста в середине 2008 г. и резкого спада в начале 2009 г. диапазон колебаний мировых цен на сырьевые товары оставался умеренным. В 2013 г. резких изменений цен на сырьевые товары не наблюдалось (рис. 53).



Источник: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0>

Рис. 53. Индекс цен на сырьевые товары Всемирного банка (2010 г.=100)

Динамика цен на сырьевые товары на мировом рынке в 2013 г. (табл. 42) находилась под влиянием геополитической напряженности в нефтедобывающих и прилегающих к ним регионах мира. Так, в I квартале рост цен на сырье был обусловлен эскала-

цией сирийского конфликта, а в III квартале – обострением ситуации в Египте. Также поддержку ценам на мировом рынке сырья оказывала мягкая монетарная политика, проводимая во многих странах (США, Евросоюз, Китай, Япония). Слабый рост мировой экономики негативно влиял на динамику цен на сырьевые товары.

На мировом рынке нефти ценовая ситуация в 2013 г. сохранялась достаточно спокойной, не наблюдалось резких взлетов и падений: цена нефти марки Brent большую часть года была выше уровня 100 долл./барр., но не поднималась выше уровня 120 долл./барр. Так, 9 февраля был достигнут годовой максимум в размере 118,92 долл./барр., а 17 апреля цена нефти Brent опустилась до минимального за год значения – 97,67 долл./барр. Но ниже 100 долларов цена держалась недолго, уже 22 апреля нефть марки Brent подорожала до 100,51 долл./барр., после чего на протяжении II квартала оставалась относительно стабильной – колебалась в диапазоне от 100,15 до 106,02 долл./барр. В III квартале наблюдался рост цен, однако в конце квартала наметился очередной спад. В IV квартале ценовая динамика была более равномерной: цена нефти марки Brent колебалась около значения 108,5 долл./барр.

Цена североамериканской нефти WTI на протяжении 2013 г. оставалась ниже цены марки Brent, хотя в III квартале разрыв сократился. Если в I квартале баррель нефти марки Brent стоил дороже барреля нефти WTI в среднем на 18,59 долл., то в III квартале – всего на 4,27 долл.

В среднем за 2013 г. цена нефти марки Brent составила 108,7 долл./барр., что на 3,1% ниже, чем в 2012 г. При этом североамериканская нефть WTI за год подорожала на 3,2% – до 98 долл./барр.

Цена нефти Urals, подчиняясь динамике мирового рынка, в начале 2013 г. начала расти, и в феврале ее среднемесячное значение достигло максимального за год уровня 114,45 долл./барр. Однако во II квартале она стала снижаться. В апреле цена Urals составила 101,1 долл./барр., что является минимальным среднемесячным значением 2013 г. В III и IV кварталах динамика улучшилась. Но в целом в 2013 г. средняя цена нефти марки Urals была ниже аналогичного показателя предыдущего года на 2,8% и составила 107,9 долл./барр.

Мировой рынок природного газа в 2013 г. оставался крайне неоднородным – ценовая динамика в разных регионах развивалась разнонаправленно.

В США сохранялся рост добычи газа. По данным US Energy Information Administration, в 2013 г. добыча газа в стране увеличилась по сравнению с прошлым годом на 1% – до 690,8 млрд куб. м¹. Таким образом, учитывая, что в России за этот период добыто 652,6 млрд куб. м газа², следует констатировать, что мировое лидерство в этой сфере остается за США.

Соединенные Штаты снижают свою зависимость от импортного газа. В январе – ноябре 2012 г. по сравнению с аналогичным периодом 2011 г. поставки природного газа в США снизились на 9% – до 81,7 млрд куб. м, а в январе – ноябре 2013 г. по сравнению с аналогичным периодом 2012 г. – еще на 9,9% – до 73,6 млрд куб. м.

Цены на газ в США остаются самыми низкими в мире, хотя в 2013 г. наблюдался весьма заметный рост: по данным МВФ, спотовая цена газа на терминале Henry Hub в среднем за 2013 г. составила 3,73 долл. за 1 млн британских термических единиц (БТЕ), что на 35,4% выше, чем в 2012 г.

¹ http://www.eia.gov/naturalgas/monthly/pdf/ngm_all.pdf

² <http://minenergo.gov.ru/activity/gas/>

Самые высокие цены на газ сохраняются в Юго-Восточной Азии, притом что в 2013 г. они снизились по сравнению с 2012 г. на 4,4%. Согласно данным МВФ, средняя цена сжиженного природного газа, импортируемого Японией из Индонезии, составила в 2013 г. в среднем 17,3 долл./1 млн БТЕ.

Цена российского газа на границе с Германией в 2013 г. была ниже, чем годом ранее, что обусловлено не только динамикой нефтяных цен, но и предоставлением «Газпромом» скидок большинству своих клиентов. Цена российского газа в Европе в 2013 г. составила, согласно данным МВФ, 11,2 долл./1 млн БТЕ, что на 6,7% ниже, чем в 2012 г.

Мировая конъюнктура рынка цветных металлов, начавшая ухудшаться с конца 2011 г., в 2013 г. сохраняла неблагоприятный для российских экспортеров характер. Рынок цветных металлов оставался избыточным, запасы цветных металлов на Лондонской бирже металлов преимущественно росли. Исключением стал только свинец, запасы которого сократились за год более чем на 1/4. В то же время запасы меди практически удвоились, существенно увеличились запасы никеля и цинка. Продолжался рост производства металлов в Китае: по данным китайской статистики, суммарный объем выпуска 10 видов цветных металлов в стране вырос в январе – ноябре 2013 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 10,5% – до 36,9 млн т¹. Все эти факторы способствовали дальнейшему снижению цен на рынке цветных металлов. По данным Лондонской биржи металлов, в 2013 г. цены на алюминий были ниже, чем в 2012 г., на 8,7%, на медь – на 7,9%, на никель – на 14,3%.

Таблица 42

Среднегодовые мировые цены

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013/2012 (%)
Нефть (Brent), долл./барр.	37,4	54,38	65,15	72,32	97,64	61,86	79,64	110,9	111,9 7	108,8 6	97,2
Натуральный газ (США), долл./1 млн БТЕ	5,89	8,92	6,72	6,98	8,86	3,95	4,39	4,00	2,75	3,73	135,4
Натуральный газ, рынок Европы, долл./1 млн БТЕ	4,28	6,33	8,47	8,56	13,41	8,71	8,29	10,52	11,47	11,79	102,7
Натуральный газ (Япония), долл./1 млн БТЕ	5,13	5,99	7,08	7,68	12,55	8,94	10,85	14,66	16,55	16,02	96,8
Медь, долл./т	2866	3679	6722	7118	6956	5149	7534	8828	7962	7332	92,1
Алюминий, долл./т	1715	1898	2570	2638	2573	1665	2173	2401	2023	1847	91,3
Никель, долл./т	13823	14744	24254	37230	21111	14655	21809	22910	17557	15032	85,7

Источник: рассчитано по данным Всемирного банка, МВФ

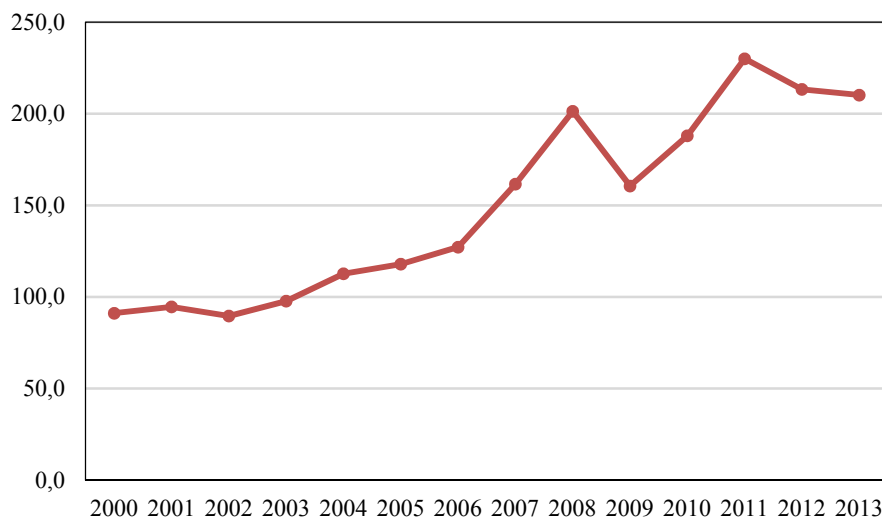
Об изменении цен на основные сельскохозяйственные товары на мировом рынке свидетельствует Индекс продовольственных цен ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций), который является показателем изменения международных цен на корзину продовольственных сырьевых товаров за месяц (рис. 54). Индекс рассчитывается на основе средних значений индексов цен на 5 основных товарных групп (мясо, молочная продукция, зерновые, растительные масла, сахар), взвешенных с учетом среднего показателя доли каждой группы в мировом экспорте в 2002–2004 гг.

В 2011 г. ИПЦ ФАО достиг рекордного за все время наблюдений уровня – 230,1 пункта, в 2012 г. он снизился до 213,4 п., что также является очень высоким показателем. Несмотря на некоторое снижение цен на продовольствие в 2013 г., ИПЦ ФАО

¹ http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201312/t20131211_478510.html

сохранил довольно высокое значение – 210,2 п. Это произошло за счет значительного роста индекса цен на молочную продукцию, который составил 242,7 п., что является рекордным показателем за весь период наблюдений. Цены на мясо также достигли рекордного уровня, поднявшись до 184,2 п., что было обусловлено ростом спроса со стороны Китая и Японии. Индекс цен на зерновые сократился с 236,1 п. в 2012 г. до 219,2 п. в 2013 г. Индекс цен на растительные масла также оказался ниже: 193 п. в 2013 г. против 223,9 п. в 2012 г. Цены на сахар снизились в 2013 г. по сравнению с 2012 г. на 18% под влиянием увеличившегося предложения. Урожай в крупнейшей стране-производителе и экспортере сахарного тростника – в Бразилии – оказался выше прогнозируемого. Рекордные объемы производства были достигнуты и во втором по величине экспортере сахара – в Таиланде.

Восходящий ценовой тренд на рынке молочной продукции был вызван сокращением темпов роста надоев молока. Если за 2012 г. мировое производство молока увеличилось на 2,32%, то в 2013 г. этот показатель составил только 0,85%, или 465,893 млн т¹. В 1-м полугодии 2013 г. из-за засухи в Южном полушарии сократились надои в Новой Зеландии, Австралии, Аргентине. В Европе начало нового сезона задержалось из-за поздней весны, что также привело к сокращению надоев и к снижению производства молочной продукции. Несмотря на постепенное увеличение предложения молокопродуктов в Европе и США, рост цен продолжился и во 2-м полугодии 2013 г. Эта тенденция сохранилась за счет роста спроса со стороны крупнейшего мирового импортера и потребителя сухого молока – Китая.



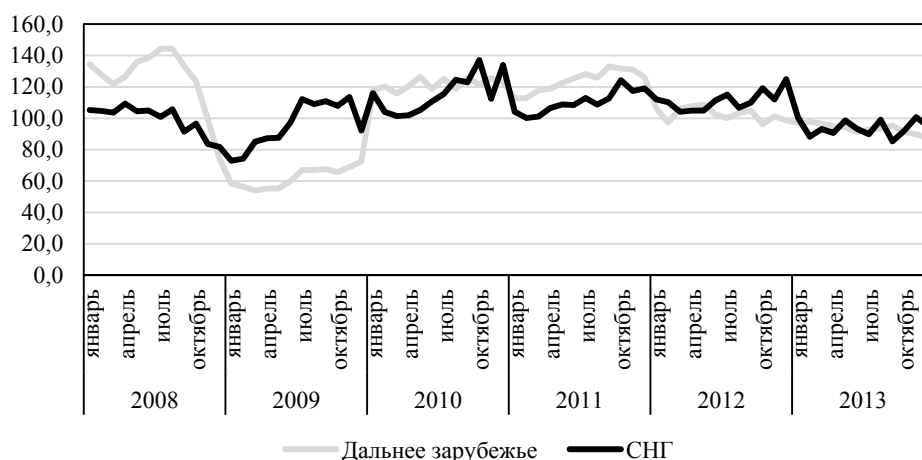
Источник: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/ru/>

Рис. 54. Индекс продовольственных цен ФАО

При сложившейся конъюнктуре мирового рынка условия торговли в 2013 г. для России значительно ухудшились. В январе – сентябре индекс условий торговли (рис. 55) составил 94,5 п. При этом ухудшились условия торговли как со странами дальнего зарубежья (индекс условий торговли составил 94,6 п.), так и со странами СНГ (индекс –

¹ <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/catr/monitoring/>

94,2 п.). Однако при этом условия торговли в 2013 г. были заметно лучше, чем в кризисные 2008–2009 гг.



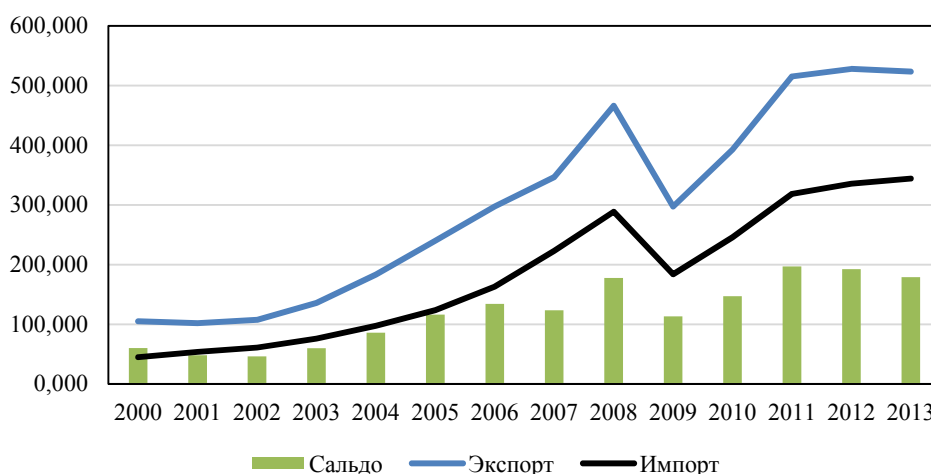
Источник: Минэкономразвития.

Рис. 55. Индекс условий внешней торговли Российской Федерации

4.6.3. Основные показатели российской внешней торговли

Российский внешнеторговый оборот, рассчитанный по методологии платежного баланса, в 2013 г. составил 867,6 млрд долл., что на 0,5% больше аналогичного показателя 2012 г. При этом внешнеторговый оборот со странами дальнего зарубежья вырос на 0,9% – до 739,6 млрд долл., а со странами СНГ снизился на 2,2% – до 128,0 млрд долл.

В 2013 г. сохранилась характерная для 2012 г. тенденция замедления роста основных внешнеторговых показателей (рис. 56). При этом если динамика импорта осталась положительной, то динамика экспорта ушла в отрицательную плоскость, в результате чего заметно сократилось сальдо торгового баланса.



Источник: ЦБ РФ.

Рис. 56. Основные показатели российской внешней торговли, 2000–2013 гг., млрд долл.

Российский экспорт в 2013 г. составил 523,3 млрд долл., что на 0,9% меньше аналогичного показателя 2012 г. Российский импорт увеличился на 2,6% – до 344,3 млрд долл., что является максимальным показателем за весь период наблюдений.

Отрицательная динамика российского экспорта была обусловлена ценовым фактором при росте физических объемов вывозимых за рубеж товаров. Увеличение стоимостного объема импорта определялось ростом средних импортных цен при сокращении физических объемов поставляемых в Россию товаров (табл. 43).

Таблица 43

Индексы внешней торговли России, в % к предыдущему году

	2010		2011		2012		2013	
	физ. объема	средних цен	физ. объема	средних цен	физ. объема	средних цен	физ. объема	средних цен
Экспорт	110	119,8	97,8	132,9	99,9	101,6	104,9	95,7
Импорт	135,4	101,6	122,2	109,1	105,1	97,3	97,8	102,5

Источник: Минэкономразвития.

Сальдо торгового баланса в 2013 г. сложилось положительным – 179 млрд долл. (8,5% ВВП), что на 6,9% меньше, чем в 2012 г. Определяющим фактором снижения профицита торгового баланса стало ухудшение условий торговли.

Коэффициент покрытия импорта экспортом понизился со 157,3% в 2012 г. до 152% в 2013 г.

Коэффициент несбалансированности внешней торговли (отношение сальдо к торговому обороту) понизился с 22,3% в 2012 г. до 20,6% в 2013 г.

Структура и динамика экспорта

В 2013 г. экспорт российских товаров сократился до 523,3 млрд долл., что на 0,9% меньше по сравнению с аналогичным показателем 2012 г. При этом увеличился стоимостный объем экспортных поставок в страны дальнего зарубежья, в которые было вывезено российских товаров на сумму 444,9 млрд долл., что на 0,1% превысило уровень предыдущего года (табл. 44). В страны СНГ было продано товаров на сумму 78,4 млрд долл., что на 6,3% меньше, чем в 2012 г. В общем объеме экспорта удельный вес стран дальнего зарубежья повысился с 84,2 до 85%.

Таблица 44

Динамика российского экспорта

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Экспорт, млрд долл.	107,3	135,9	183,2	243,8	303,6	354,4	471,6	303,4	400,6	515,4	529,1	523,3
В том числе:												
страны дальнего зарубежья	90,9	114,6	153,0	210,2	260,2	300,6	400,5	255,3	338,0	436,7	445,2	444,9
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	115,0	109,5	110,7	104,7	105,8	105,0	96,8	97,0	110,0	97,8	99,9	104,9
Индекс цен	86,0	113,4	122,7	126,9	119,7	110,9	137,4	76,4	119,8	132,9	101,6	95,7

Источник: Банк России, Минэкономразвития.

В структуре российского экспорта (рис. 57) остается чрезмерно высокой доля топливно-энергетических товаров и очень незначительным удельный вес машин, оборудования и транспортных средств. По итогам 2013 г. в структуре экспорта доля минеральных продуктов составила 71,6% (в том числе топливно-энергетических товаров – 70,6%), в 2012 г. она была немного ниже – 71,4%. В общем объеме российского экспорта продолжает сокращаться доля металлов и изделий из них: в 2013 г. она составила

всего 7,8% по сравнению с 2012 г. (8,5%) (в 2011 г. – 9,1%). Доля машин, оборудования и транспортных средств в структуре экспорта повысилась до 5,4% против 5,0% в 2012 г. (в 2011 г. – 4,4%).



Источник: ФТС.

Рис. 57. Товарная динамика российского экспорта, млрд долл.

Снижение стоимостных объемов экспорта в 2013 г. по сравнению с 2012 г. наблюдалось по трем основным товарным группам.

Вывоз за рубеж продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья сократился на 2,4%, а доля этой группы в общем объеме экспорта снизилась с 3,2 до 3,1%. Сокращение стоимостного объема этой группы товаров было вызвано уменьшением физического объема вывоза пшеницы и меслина на 13,9%, а также снижением контрактных цен на 10,5%. Сокращение физических объемов объясняется уменьшением закупок со стороны Египта, бывшего до последнего времени крупнейшим покупателем российского зерна, а также возросшей конкуренцией со стороны Украины и Казахстана за счет хорошего урожая. Контрактные цены снижались в соответствии с тенденцией мирового рынка.

В 2013 г. впервые с 2009 г. наблюдалось сокращение экспорта продукции химической промышленности. По данным ФТС, экспорт российской химической продукции в 2013 г. снизился по сравнению с 2012 г. на 3,9% – до 30,7 млрд долл. Это произошло из-за падения экспортных цен на удобрения и каучук синтетический. Так, азотные удобрения подешевели за год на 10,3%, калийные удобрения – на 14,7%, каучук синтетический – на 18,1%.

Самое значительное сокращение стоимостного объема экспорта наблюдалось в 2013 г. в товарной группе «металлы и изделия из них» – этих товаров было поставлено за границу на 8,1% меньше, чем в 2012 г. Это произошло как из-за снижения контракт-

ных цен по всей номенклатуре товаров этой группы, так и из-за уменьшения физических объемов поставок. Причиной такого сокращения стали перепроизводство металла в мире, рост конкуренции и падение внешнего спроса.

Объем вывоза минеральных продуктов увеличился в 2013 г. по сравнению с 2012 г. на 0,6%. Это произошло, несмотря на снижение стоимостного объема экспорта нефти на 4%, как из-за сокращения физического объема на 1,4%, так и из-за того, что продавалась она на 2,7% дешевле, чем в 2012 г.

Однако уменьшение стоимостного объема вывоза нефти было компенсировано ростом физических объемов поставок за рубеж нефтепродуктов (рост на 9,7%) и природного газа (на 22,9%). При этом контрактные цены на эти товары снизились: на бензин автомобильный – на 4,6%, на топливо жидкое, не содержащее биодизель, – на 7,9%, на природный газ – на 2,9%. Несмотря на это, поставки за рубеж нефтепродуктов достигли в 2013 г. рекордного уровня – 151,4 млн т за счет роста на 16,5% экспорта в страны дальнего зарубежья. Вывоз нефтепродуктов в страны СНГ снизился на 39,3%.

Экспорт природного газа в 2013 г. составил 196,4 млрд куб. м, что также является рекордным уровнем за весь период наблюдений (табл. 45).

«Газпром» в своем отчете за IV квартал 2013 г. также приводит данные о росте продаж газа за рубежом. За 2013 г. по сравнению с 2012 г. продажи понялись на 7,1% – до 217,59 млрд куб. м. При этом в страны дальнего зарубежья экспорт увеличился на 16,3% – до 161,49 млрд куб. м, а в страны СНГ и Балтии снизился на 12,9% – до 56,1 млрд куб. м. Объем экспорта газа в страны дальнего зарубежья достиг самого высокого уровня за последние годы. Основной прирост приходился на три страны: Италия увеличила покупку российского газа за 2013 г. по сравнению с 2012 г. на 67,9% Великобритания – на 54,5%, Германия – на 21,1%. Это объясняется рядом факторов. В начале 2013 г. спрос на газ в Европе повысился из-за аномальных холодов, в начале марта начались перебои с поставками газа из Ливии из-за столкновений ливийских боевиков в районе газового распределительного комплекса Mellitah на северо-западе страны. Серьезным фактором стало снижение экспорта в европейские страны сжиженного природного газа (СПГ) из Катара в связи с началом поставок газа по долгосрочным договорам в Азию и Южную Америку.

Экспорт природного газа в страны СНГ и Балтии был самым низким за последние годы, что связано с сокращением спроса со стороны Украины, Молдавии, Литвы и Латвии.

Таблица 45

Поставки природного газа на экспорт ОАО «Газпром», млрд куб. м

Страна	2012	2013	2013 г. в % к 2012 г.
1	2	3	4
Германия	33,16	40,15	121,1
Италия	15,08	25,32	167,9
Турция	27,02	26,69	98,8
Франция	8,04	8,17	101,6
Финляндия	3,75	3,54	94,4
Австрия	5,22	5,23	100,2
Греция	2,5	2,62	104,8
Нидерланды	2,31	2,13	92,2
Швейцария	0,3	0,37	123,3
Дания	0,33	0,34	103,0
Великобритания	8,11	12,53	154,5
Венгрия	5,29	5,97	112,9

Окончание таблицы 45

1	2	3	4
Польша	9,94	9,79	98,5
Словакия	4,19	5,42	129,4
Чехия	7,28	7,32	100,5
Румыния	2,17	1,19	54,8
Болгария	2,53	2,8	110,7
Сербия и Черногория (Югославия)	0,74	1,14	154,1
Словения	0,5	0,53	106,0
Босния и Герцеговина	0,26	0,19	73,1
Македония	0,08	0,05	62,5
Украина	32,87	25,84	78,6
Белоруссия	20,26	20,26	100,0
Молдавия	3,08	2,39	77,6
Литва	3,32	2,7	81,3
Латвия	1,12	1,13	100,9
Эстония	0,62	0,73	117,7
Казахстан	0,93	0,88	94,6
Южная Осетия	0,03	0,03	100,0
Армения	1,94	1,96	101,0
Грузия	0,25	0,18	72,0
Итого	203,22	217,59	107,1

Источник: <http://www.gazprom.ru/f/posts/21/499896/qf0312.pdf>, <http://www.gazprom.ru/f/posts/52/479048/gazprom-emitent-report-4q-2013.pdf>

Рост экспорта наблюдался в товарных группах с небольшим удельным весом. Так, экспорт кожевенного сырья, пушнины и изделий из них, доля которого в общем объеме российского экспорта в 2013 г. составляла 0,1%, увеличился на 21,6%. Экспорт текстиля, текстильных изделий и обуви (доля – 0,2%) вырос в 2013 г. по сравнению с 2012 г. на 22,6%, экспорт драгоценных камней, драгоценных металлов и изделий из них (доля – 2,7%) – на 4%.

На 7% увеличился экспорт машин, оборудования и транспортных средств. Вывоз товаров этой группы в страны дальнего зарубежья вырос на 0,8%, в страны СНГ – на 16,7%. Продажа российских легковых автомобилей в страны Содружества увеличилась на 50,9%.

Структура и динамика импорта

Замедление роста импорта, начавшееся в 2012 г., в 2013 г. усилилось. В результате российский импорт увеличился за год всего на 2,6% – до 344,3 млрд долл. (табл. 46). Росту импорта способствовало наращивание поставок как из стран дальнего зарубежья, откуда было ввезено товаров на сумму 294,7 млрд долл., что на 2,1% превышает аналогичный показатель 2012 г., так и из стран СНГ, откуда в Россию поступило товаров на сумму 49,6 млрд долл., что больше, чем в 2012 г., на 5%. В общем объеме импорта удельный вес стран дальнего зарубежья снизился с 85,9 до 85,6%.

Рост импорта наблюдался практически по всем товарным группам, за исключением минеральных продуктов и машин, оборудования и транспортных средств (рис. 58).

Особенно заметно увеличился импорт драгоценных камней, драгоценных металлов и изделий из них (на 20,1%), древесины и целлюлозно-бумажных изделий (на 9,2%), текстиля, текстильных изделий и обуви (на 7,5%).

По данным ФТС, в 2013 г. в Российскую Федерацию ввезено продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья на 43,1 млрд долл., что на 7,1% больше, чем в 2012 г. В общем объеме российского импорта доля этой товарной позиции увеличилась по сравнению с 2012 г. на 0,7 процентного пункта и составила 13,6%.

Таблица 46

Импорт России, млрд долл.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Импорт, млрд долл.	60,9	76,1	97,4	125,4	164,3	223,5	291,9	191,8	248,6	318,6	335,8	344,3
В том числе:												
страны дальнего зарубежья	48,2	60,1	76,4	103,5	138,6	191,2	253,1	167,7	213,3	275,5	288,5	294,7
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	117,6	119,2	124,2	122,4	130,1	127,1	113,5	63,3	135,4	122,2	105,1	97,8
Индекс цен	93,4	98,7	106,1	106,5	105,5	107,6	117,8	99,1	101,6	109,1	97,3	102,5

Источник: Банк России, Минэкономразвития.

По сравнению с 2012 г. возросли физические объемы импортных закупок пшеницы и меслина (более чем в 4 раза), молока и сливок сгущенных (на 46,9%), масла сливочного (на 23,7%), сахара белого (на 29,2%). По этим же позициям отмечается рост средних контрактных цен. Так, пшеница и меслин подорожали на 7%, молоко и сливки сгущенные – на 36,9%, масло сливочное – на 22,9%.



Источник: ФТС.

Рис. 58. Товарная динамика российского импорта, млрд долл.

Импорт металлов и изделий из них увеличился на 0,9% – до 18,6 млн долл. В основном это произошло за счет роста физических объемов ввоза труб стальных (на 4,9%) и черных металлов (на 1,8%). Доля импорта металлов и изделий из них снизилась в 2013 г. до 6,9% против 7% в 2012 г.

Импорт химической продукции в 2013 г. составил в стоимостном выражении 50,1 млрд долл. и вырос на 5,1%. Доля импорта продукции химической промышленности в общем объеме российского импорта увеличилась относительно 2012 г. с 15,3 до 15,8%.

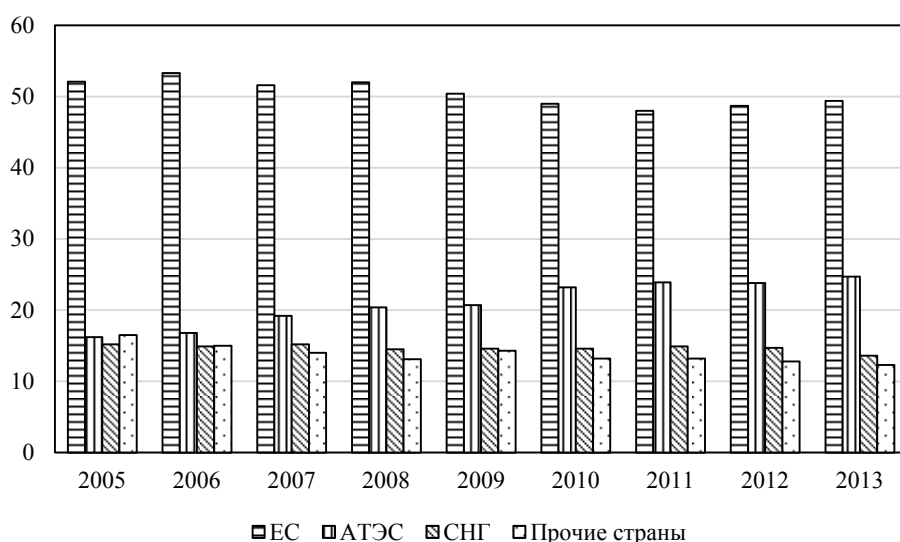
Основной статьёй российского импорта по-прежнему остаются машины, оборудование и транспортные средства. Ввоз товаров по этой статье уменьшился в 2013 г. по сравнению с 2012 г. на 1,8% – до 154,3 млрд долл. Доля машин, оборудования и транспортных средств в общем объеме российского импорта снизилась до 48,6% с 50,3% годом ранее. По данным ФТС, ввоз легковых автомобилей в Россию в 2013 г. по сравнению с 2012 г. сократился на 16,9% – до 894,1 тыс. шт., а грузовых автомобилей – на 26% – до 88 тыс. шт.

4.6.4. Географическая структура российской внешней торговли

Основным внешнеторговым партнером Российской Федерации по-прежнему остается Европейский союз. В 2013 г. доля ЕС в географической структуре внешнеторгового оборота РФ (рис. 59) увеличилась по сравнению с 2012 г. на 0,7 п.п. – до 49,4%. Основным торговым партнером России в данной группе остаются Нидерланды, притом что доля этой страны сократилась на 0,8 п.п. и составила 9%. На втором месте находится Германия, ее доля в российском внешнеторговом обороте выросла с 8,7% в 2012 г. до 8,9% в 2013 г. Италия в 2013 г. была третьей по объему внешней торговли с Россией страной Евросоюза, ее доля составила 6,4%, увеличившись по сравнению с 2012 г. на 1 п.п. В целом страны ЕС в 2013 г. увеличили объем внешней торговли с Россией по сравнению с 2012 г. на 1,9%, в том числе объем российского экспорта вырос на 2,2%, а объем российского импорта – на 1,3%.

Доля стран Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) в российском внешнеторговом обороте увеличилась с 23,8% в 2012 г. до 24,7% в 2013 г. Объем внешней торговли России со странами АТЭС в 2013 г. увеличился на 4,2%. При этом российский экспорт в эти страны вырос на 8,9%, российский импорт – на 0,2%.

Основным внешнеторговым партнером России в данной группе является Китай, его доля во внешнеторговом обороте осталась на уровне 2012 г. – 10,5%. Второе место занимает Япония, удельный вес которой вырос с 3,7 до 3,9%. Удельный вес США остался на уровне 2012 г. – 3,3%.



Источник: ФТС РФ.

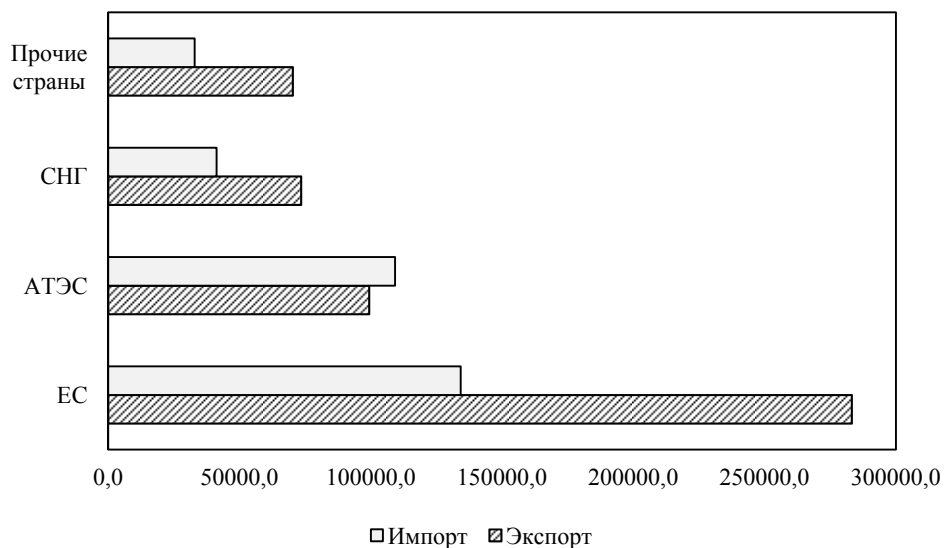
Рис. 59. Географическая структура российской внешней торговли, 2009–2013 гг.

Доля стран СНГ во внешнеторговом обороте России сократилась в 2013 г. по сравнению 2012 г. с 14,7 до 13,6%. Основным торговым партнером в этой группе является Украина, доля которой снизилась в 2013 г. до 4,7% против 5,4% в 2012 г. В целом товарооборот России со странами данной группы в 2013 г. относительно 2012 г. сократился на 2,2%.

Сальдо торгового баланса в 2013 г. (рис. 60) сложилось положительным по всем группам стран, за исключением стран АТЭС (–9,9 млрд долл.). Всего отрицательное сальдо российского торгового баланса сложилось с 23 странами, доля которых в общем товарообороте РФ составила 30,3%.

Самое большое отрицательное сальдо России сформировалось с Китаем (–17,6 млрд долл.), с США (–5,3 млрд долл.), с Францией (–3,8 млрд долл.), с Австрией (–2,6 млрд долл.).

Самое большое положительное сальдо зафиксировано при торговле Российской Федерации с Нидерландами (64,3 млрд долл.), с Италией (24,8 млрд долл.), с Турцией (18,2 млрд долл.).



Источник: ФТС РФ.

Рис. 60. Основные показатели российской внешней торговли по регионам в 2013 г., млрд долл.

4.6.5. Регулирование российской внешней торговли

Тарифное регулирование

Экспортные пошлины

В I квартале 2013 г. правительство Российской Федерации приняло три постановления, корректирующих размер ставок вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29.03.2013 г. № 276 с 1 апреля 2013 г. начал действовать новый порядок определения экспортных пошлин на нефть, в соответствии с которым Минэкономразвития России осуществляет монито-

ринг цен на нефть и нефтепродукты на мировых рынках и рассчитывает ставки вывозных таможенных пошлин в отношении них согласно методике, утвержденной правительством. В период с апреля по декабрь 2013 г. Минэкономразвития России на ежемесячной основе осуществляло корректировку ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и на отдельные категории товаров, выработанных из нефти (табл. 47).

Таблица 47

Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты в 2012–2013 гг., долл./т

	Нефть	Нефтепродукты
2012		
1 января	397,5	262,3
1 февраля	393,7	259,8
1 марта	411,2	271,4
1 апреля	460,7	304,0
1 мая	448,6	296,0
1 июня	419,8	277,0
1 июля	369,3	243,7
1 августа	336,6	222,1
1 сентября	393,8	259,9
1 октября	418,9	276,4
1 ноября	404,5	267,0
1 декабря	396,5	261,7
2013		
1 января	395,6	261,1
1 февраля	403,3	266,2
1 марта	420,6	277,6
1 апреля	401,5	265,0
1 мая	378,4	249,7
1 июня	359,3	237,1
1 июля	369,2	243,6
1 августа	379,8	250,6
1 сентября	400,7	264,4
1 октября	416,4	274,8
1 ноября	395,9	261,2
1 декабря	385,7	254,5

Источник: постановления Правительства РФ, информация Минэкономразвития России.

В целях приведения ставок в соответствие с международными обязательствами РФ в рамках ВТО принято Постановление Правительства РФ от 31.08.2013 г. № 754 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе, и о признании утратившими силу некоторых актов правительства Российской Федерации». Постановление предполагает частичное снижение ставок (в основном на 1,25–2,5 п.п.) по многим товарам, облагаемым экспортными пошлинами. В частности, это рыба (лосось, камбала, минтай, сельдь, путассу и др.), крабы, креветки, магnezия, вольфрамовые руды и концентраты, битумные смеси, шкуры и кожи, посеребренные и позолоченные металлы и проч.

Импортные пошлины

В течение 2013 г. принимались решения по обнулению ставок ввозных пошлин (отдельные виды ковочно-штамповочных гидравлических прессов и радиально-ковочных гидравлических машин, отдельные виды железнодорожных моторных и несамоходных вагонов, отдельные виды органических химических соединений, терефталевая кислота и ее соли, отдельные виды искусственных вискозных волокон, отдельные виды продуктов переработки фруктов, кремний).

В целях защиты производителей молочной продукции в странах Таможенного союза (ТС) с 1 апреля по 30 июня 2013 г. были повышены ставки ввозных таможенных пошлин на творог, сливочное масло, молочные пасты и некоторые сыры. Так, ставка на натуральное сливочное масло была повышена до 18,3%, но не менее 0,29 евро за 1 кг (ранее – 15%, но не менее той же величины). Такая же ставка предусмотрена для рекомбинированного и сывороточного масел и молочных паст. Молочные пасты жирностью более 80% стали облагаться по ставке 18,3%, но не менее 0,16 евро за 1 кг (ранее – 15%, но не менее той же величины). Ставка на творог жирностью до 40% повышена до 18,3%, но не менее 0,25 евро за 1 кг (ранее – 15%, но не менее той же величины). Это же касается прочих молодых сыров с жирностью не более 40%. Ставка на творог и молодые сыры жирностью более 40% увеличена до 18,3%, но не менее 0,4 евро за 1 кг (ранее – 15%, но не менее 0,3 евро за 1 кг).

Решением Совета Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) от 2 июля 2013 г. № 42 действие повышенных ставок импортных пошлин на сливочное масло, молочные пасты, прочие жиры и масла из молока, молодые сыры и творог было продлено до 31 августа 2013 г. включительно.

В целях стимулирования роста производства телевизоров на территории ТС Решением Совета ЕЭК от 14.03.2013 г. № 20 были повышены до 16% ставки ввозных пошлин на телевизоры с жидкокристаллическим или плазменным экраном, а также с экраном, выполненным по технологии жидкокристаллических дисплеев. Ранее они составляли 10 и 15% соответственно.

13 сентября 2013 г. Российская Федерация присоединилась к многостороннему Соглашению об информационных технологиях ВТО, направленному на либерализацию торговли в этом секторе мировой экономики. Россия стала 78-м участником данного соглашения. При присоединении к соглашению Россия приняла обязательство уменьшить таможенный тариф на товары информационных технологий с 5,4 до 0% до 2016 г.

В общей сложности на долю участников Соглашения ВТО об информационных технологиях приходится 97% мирового экспорта информационных технологий. Россия является нетто-импортером информационных технологий: в 2012 г. объем экспорта товаров информационных технологий РФ составлял 0,99 млрд долл., объем импорта – 20,21 млрд долл.

В целях исполнения тарифных обязательств перед ВТО с 1 сентября 2013 г. в РФ вступили в силу новые ставки ввозных таможенных пошлин, утвержденные Решением Совета ЕЭК от 2.07.2013 г. № 45 (*табл. 48*). Снижение ставок коснулось порядка 5100 тарифных позиций, что составляет почти половину Единого таможенного тарифа ТС. По каждой отдельной позиции ставки снизились незначительно: в пределах 1–3 п.п. По небольшому количеству товарных позиций ставки импортных пошлин были повышены.

Снижение ставок по большей части коснулось продовольственных товаров, в том числе рыбы, экзотических фруктов, кондитерских изделий, сырья для производства соков. Кроме того, снижены пошлины на оборудование (стиральные машины, тракторы), а также на тропические масла, некоторые виды тканей и одежды.

Так, с 10 до 8–9% уменьшены ставки ввозных таможенных пошлин в отношении некоторой продукции из позиций 0302, 0303 (рыба свежая/охлажденная и мороженая), 0304 (мясо рыб). С 20–25 до 18,3–22,5% сократились ставки на продукцию товарной позиции 0402 (молоко и сливки с добавлением подслащивающих веществ), с 15 до

13,3% – на продукцию товарной позиции 0407 (яйца птиц). При этом для жиров и масел, изготовленных из молока, молочных паст (0405), ряда сыров и творога (0406) ставка повышена с 15,0%, но не менее 0,5 евро за 1 кг, до 22,5 %, но не менее 0,45 евро за 1 кг, т.е. адвалорная ставка повышена до максимального уровня в рамках обязательств, поскольку до 1 сентября 2013 г. она была ниже.

По ряду позиций комбинированная ставка заменена на адвалорную. Например, предметы одежды из трикотажного полотна и предметы одежды прочие облагались комбинированной ставкой 10,0%, но не менее 3,0 евро за 1 кг. С 1 сентября 2013 г. с импорта этих товаров будет взиматься адвалорная пошлина 18,3%.

Таблица 48

Сравнение редакций Единого таможенного тарифа, %

	ЕТТ ТС	
	Решение Совета ЕЭК от 16.07.2012 г. № 54	Решение Совета ЕЭК от 2.07.2013 г. № 45
Наиболее низкая адвалорная ставка, отличная от нуля	2	2
Наиболее высокая адвалорная ставка	65	65
Средняя адвалорная составляющая по наиболее защищенным группам:		
мясо и мясные субпродукты	37	37
ковры и напольные покрытия	20	16
оружие и боеприпасы	20	19
алкогольные и безалкогольные напитки	18,4	16
готовые текстильные изделия	18,4	16
драгоценные камни и металлы	18	17
Средняя арифметическая ставка	10	9,5

Источник: <http://www.eurasiancommission.org>

Планомерное снижение таможенных пошлин будет продолжаться вплоть до 2018 г., как предусмотрено переходными периодами для разных категорий товаров.

Так, Решением Совета ЕЭК от 9.10.2013 г. № 58 снижена ставка ввозной пошлины на пюре и пасту из сливы видов рода Prunus, в первичных упаковках нетто-массой более 100 кг для промышленной обработки, до 13% против действовавших ранее 13,7% от таможенной стоимости.

Также с 8,8 до 6,5% понижена ставка импортной пошлины на сополимеры этилена с винилацетатом. С 13 до 12% уменьшена ставка ввозной пошлины в отношении прочих плит для мощения и облицовочной плитки. Кроме того, с 12,3 до 11% снижается ставка импортной пошлины на устройства электропроигрывающие (деки) и прочую звуковоспроизводящую аппаратуру, не имеющую звукозаписывающего устройства. Решение вступило в силу с 31 декабря 2013 г.

Нетарифное регулирование

Запреты и ограничения

Решением Коллегии ЕЭК от 5.03.2013 г. № 33 «О внесении изменений в раздел 1.5 Единого перечня товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами – членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами» сокращен Перечень запрещенных к вывозу лесоматериалов, регенерируемой бумаги, картона, макулатуры. Из него исключены лесоматериалы из дуба толщиной более 6 мм, хвойных пород и прочие толщиной не более 6 мм, пиломатериалы, опалубка для бетонирования, плотничные конструкции: балки, стропила, распорки кровли.

В соответствии с Решением Коллегии ЕЭК от 4.06.2013 г. № 121 «О внесении изменений в раздел 2.12 Единого перечня товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами – членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами» расширен список наркотических средств и психотропных веществ, на ввоз которых в ТС и вывоз из него требуется лицензия. В перечень товаров, в частности, включены АМТ (альфа-метилтриптамин) и его производные, модафинил, налбуфин, диметоксин, метоксетамин и его производные, метедрон, этилфенидат. Всего перечень дополнен 69 наименованиями. Лицензия на ввоз указанных препаратов в Россию и вывоз из нее в рамках торговли с третьими странами выдается Минпромторгом России. Если вещество включено также и в соответствующие российские перечни (списки I–IV), вместо лицензии требуется разрешение Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России), а в отношении лекарственных средств – еще и сертификат Росздравнадзора на право ввоза (вывоза).

Защитные меры

Став полноправным членом ВТО, Российская Федерация вместе со странами ТС продолжает осваивать различные инструменты торговой политики для защиты внутреннего рынка, в частности, практику введения антидемпинговых пошлин.

До апреля 2013 г. для защиты предприятий ТС действовали 7 антидемпинговых пошлин, введенных по инициативе российских компаний. К основным товарам, по которым проводились антидемпинговые расследования в ТС, относятся металлы и изделия из них. Кроме этого, всего одна антидемпинговая мера была направлена против украинского экспорта синтетических нитей. Государства, на которые направлены действующие антидемпинговые меры со стороны ТС, – Китай и Украина. В апреле 2013 г. были введены еще 2 антидемпинговые пошлины, направленные против импорта продукции из Китая.

Решением Коллегии ЕЭК от 9.04.2013 г. № 64 вводится сроком до 25 января 2018 г. включительно антидемпинговая пошлина в размере 51,87% таможенной стоимости в отношении ввозимых ванн чугунных эмалированных, происходящих из КНР. Решение вступило в силу 26 мая 2013 г.

До завершения антидемпингового расследования 26 января 2013 г. в отношении китайских чугунных ванн была введена предварительная антидемпинговая пошлина. После проведенного расследования антидемпинговая пошлина введена на 5 лет.

В период с 2009 по 2011 г. ввоз чугунных эмалированных ванн из КНР в страны ТС увеличился на 48,4%, причем на китайские поставки в общем объеме импорта данного товара приходилось 82%.

При сохранении объема потребления чугунных ванн в 2011 г. на уровне 2009 г. объем их производства в странах ТС сократился на 16,8%, объем реализации – на 26%, а товарные запасы увеличились в 1,5 раза. При этом доля товара, произведенного предприятиями отрасли ТС, на внутреннем рынке упала на 15,2% на фоне роста импорта из КНР по демпинговым ценам.

Решением Коллегии ЕЭК от 9.04.2013 г. № 65 вводится антидемпинговая пошлина в размере 19,5% в отношении ввозимых на территорию ТС холоднодеформированных бесшовных труб из нержавеющей стали, происходящих из КНР. Срок действия данной антидемпинговой меры – 5 лет.

Данное антидемпинговое расследование было начато Министерством промышленности и торговли РФ 25 ноября 2011 г. по заявлению, поданному компаниями ОАО «Челябинский трубопрокатный завод», ОАО «Первоуральский новотрубный завод», ОАО «Синарский трубный завод» и ООО «ТМК-ИНОКС». В связи с делегированием странами ТС полномочий по проведению антидемпинговых, специальных защитных и компенсационных расследований на наднациональный уровень проводимое расследование было передано в Евразийскую экономическую комиссию.

Расследование показало, что доля импорта из КНР в общем объеме импорта бесшовных нержавеющей труб в ТС на протяжении 2008–2010 гг. стабильно росла, составив в 2010 г. 78,8%. Во 2-м полугодии 2010 г. данный показатель вырос до 81,3%, а в 1-м полугодии 2011 г. составил 63,2%.

В 2010 г. средневзвешенная цена на такие трубы из КНР снизилась по сравнению с 2008 г. на 15,2%. Единая демпинговая маржа для всех экспортеров и/или производителей бесшовных нержавеющей труб из КНР составила 19,15%.

В период с 2008 по 2010 г. на фоне роста потребления труб из нержавеющей стали в ТС на 48,2% объемы их производства на предприятиях ТС сократились на 9,1%. На фоне резкого роста импорта таких труб из КНР доля продукции ТС на внутреннем рынке упала на 12 п.п., а доля китайского импорта выросла на 31,6 п.п.

В условиях жесткой ценовой конкуренции со стороны возросшего импорта из КНР предприятия отрасли экономик стран ТС сдерживали цены, что вылилось в снижение уровня рентабельности их продаж на 5,8 п.п. и сокращение прибыли от реализации на 38,3%, поэтому было решено ввести антидемпинговую пошлину.

Решением ЕЭК № 133 от 14.05.2013 г. сроком на 5 лет введены антидемпинговые пошлины на легкие коммерческие автомобили (LCV) из Германии, Турции и Италии, ввозимые на территорию ТС. Решение вступило в силу по истечении 30 календарных дней с даты его официального опубликования, т.е. 16 июня 2013 г.

Антидемпинговое расследование было инициировано ООО «Соллерс-Елабуга». Анализ российского рынка LCV с 2008 по 2011 г. показал, что при сокращении общего объема импортных поставок легких коммерческих автомобилей в ТС на 29,1% ввоз их из Германии, Италии и Турции увеличился более чем на 23%. При этом стабильно росла доля демпингового импорта. По данным ЕЭК, в 2011 г. доля демпингового импорта в общем объеме ввоза составила 95,4%, увеличившись на 40,5% по отношению к 2008 г. Средневзвешенная цена на продукцию из Германии, Италии и Турции в 2011 г. по сравнению с 2008 г. сократилась на 9,5%.

Спрос на LCV в странах ТС в 2011 г. по сравнению с 2009 г. вырос в 3,7 раза, но доля таких автомобилей производства ТС в объеме потребления снизилась за 2009–2011 гг. на 20,1 п.п.; прибыль отрасли экономик стран ТС сократилась в 2010 г. по сравнению с 2009 г. на 17%, а в 2011 г. отрасль экономики ТС потерпела убытки, рентабельность производства стала отрицательной. Так, себестоимость производства выросла на 42,7%, а из-за стремления сохранить конкурентоспособность на фоне растущего демпингового импорта отпускные цены поднялись только на 6,4%. Таким образом, расследование показало наличие демпингового импорта из Германии, Италии и Турции, который наносит материальный ущерб отрасли стран ТС.

Антидемпинговая пошлина для всех немецких производителей составила 29,6% таможенной стоимости, для итальянского завода Sevel S.P.A. (принадлежит PSA Peugeot Citroen) и прочих производителей из этой страны – 23%, для турецких производителей,

включая Ford Otosan Sanayi Anonim Sirketi, – 11,1%. Антидемпинговая пошлина приплюсовывается к текущей ставке 10%.

По данным Ассоциации европейского бизнеса, в 2012 г. по сравнению с 2011 г. продажи LCV в России выросли на 7% – до 188095 шт. При этом лидером продаж была «Группа ГАЗ» – 90247 шт. Среди иностранных брендов лидирующие позиции занимали легкие коммерческие автомобили Volkswagen (16161 шт.), Ford (12962 шт.), Peugeot (9933 шт.).

Введение антидемпинговых пошлин на импорт LCV, скорее всего, приведет к сокращению импорта. Для сохранения своих позиций на российском рынке иностранным автоконцернам придется локализовать производство LCV в РФ. Так, Ford совместно с компанией «Соллерс-Елабуга» уже наладил выпуск некоторых моделей LCV в Татарстане. Fiat, Peugeot-Citroen и Renault рассматривают возможность запуска производства LCV на ЗиЛе. Mercedes начал выпускать в 2013 г. LCV Sprinter на мощностях «Группы ГАЗ» в Нижнем Новгороде.

Следует отметить, что немецкие автоконцерны не согласны с введением антидемпинговых пошлин на LCV и намерены опротестовать это решение согласно установленным процедурам. Французские производители также рассматривают возможность обращения с просьбой о его изменении или отмене. Компании вправе оспорить решение через арбитраж ВТО или суд ЕврАзЭС. Они могут обратиться через год в ЕЭК с просьбой провести повторное расследование и по его итогам пересмотреть меры или отменить их. При этом эти компании должны будут показать, что ситуация на рынке для отрасли улучшилась.

В апреле 2013 г. ЕЭК завершила повторное расследование в отношении импорта карамели с Украины, которое было проведено в связи с запросом украинских предприятий ДП «Кондитерская корпорация ROSHEN», ПАО «Харьковская бисквитная фабрика» и ПАО «Кондитерская фабрика «Харьковчанка».

Специальная защитная мера в отношении карамели была введена в Российской Федерации Постановлением Правительства РФ от 3.06.2011 г. № 445 сроком на 3 года в виде специальной пошлины в размере 294,1 долл./т и применялась в России с 8 июля 2011 г. В соответствии с Соглашением о порядке применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в течение переходного периода от 19.11.2010 г. российская мера была распространена на территорию ТС.

В ходе расследования было установлено, что в 1-м полугодии 2012 г. по сравнению с 1-м полугодием 2011 г. на фоне снижения объема потребления карамели в ТС на 4,1% объем ее производства в странах ТС оставался практически неизменным, а объем реализации карамели увеличился. При этом снижение объема импорта карамели на 30,7% позволило увеличить долю товара стран ТС на 5,1 п.п.

В тот же период средневзвешенная отпускная цена сократилась на 1,3% при снижении себестоимости на 11,4%, что позволило предприятиям увеличить уровень рентабельности до 4,4%, в то время как в 1-м полугодии 2011 г. они терпели убытки. Таким образом, действие специальной защитной меры в отношении импорта карамели оказало положительное влияние на отрасль экономики. В результате Коллегия ЕЭК приняла решение об уменьшении действующей ставки специальной пошлины на карамель. Снижение произошло в два этапа: с 15 июня 2013 г. – до 283,8 долл./т, а с 15 декабря 2013 г. – до 273,5 долл./т.

В ходе расследования было установлено, что доля импорта карамели из Бразилии превысила пороговую отметку в 3% от общего объема импорта карамели, и теперь на нее также будет распространяться действие этой специальной защитной меры.

Решением ЕЭК от 27.08.2013 г. № 181 на три года введена специальная защитная пошлина на столовую и кухонную фарфоровую посуду. Пошлина будет действовать с 28 сентября 2013 г. до 28 сентября 2016 г. включительно.

3 сентября 2012 г. было начато расследование по заявлению ООО «ДО «Промыслы Вербилок», которое поддержали ЗАО «Фарфор Вербилок», ОАО «Императорский фарфоровый завод», ЗАО «Добрушский фарфоровый завод» и ПК «Дулевский фарфоровый завод», которое подтвердило наличие оснований для применения специальной защитной меры. В 2009–2011 гг. объем импорта увеличился более чем на 70%, а в 1-м полугодии 2012 г. по сравнению с 1-м полугодием 2011 г. – еще на 15,9%. При этом фарфоровая посуда поставлялась на территорию ТС из-за рубежа по ценам значительно ниже цен производителей ТС. Это вызвало сокращение соотношения объема производства и объема импорта фарфоровой посуды в 1,7 раза, что привело к сокращению объемов производства и реализации, к падению доли рынка предприятий стран ТС, к убыточности производства.

С 29 сентября 2013 г. по 28 сентября 2014 г. включительно размер пошлины составит 1479 долл./т. Затем, по 28 сентября 2015 г. включительно, специальная пошлина будет понижена до 1035,3 долл./т. По 28 сентября 2016 г. включительно размер пошлины составит 591,6 долл./т.

Эта мера направлена в первую очередь против производителей КНР и Украины, которые являются основными поставщиками такой посуды на рынки стран ТС. Причем в исследованном периоде 83% общего объема ввоза приходилось на Китай.

На заседании Коллегии ЕЭК, проходившем 25 июня 2013 г., было принято решение о введении окончательной специальной защитной пошлины на зерноуборочные комбайны и модули зерноуборочных комбайнов до 7 марта 2016 г.

На время проведения расследования Решением Коллегии ЕЭК от 25.12.2012 г. была установлена предварительная специальная защитная пошлина на зерноуборочные комбайны и модули зерноуборочных комбайнов в размере 27,5% таможенной стоимости. В результате анализа информации, полученной в ходе расследования, был сделан вывод о наличии оснований для применения специальной защитной меры.

Так, в течение 2009–2011 гг. объем импорта зерноуборочных комбайнов в страны ТС в абсолютных показателях вырос на 19,9%, а в 1-м полугодии 2012 г. по сравнению с 1-м полугодием 2011 г. – еще на 92,3%¹. Это привело к снижению объема производства зерноуборочных комбайнов на 14,4%, к падению объемов их продаж на 43,4% и к росту товарных запасов на 67,4%. В итоге доля отечественных производителей комбайнов на рынке ТС сократилась на 14,6 п.п., а их прибыль – в 3,6 раза. В 2012 г. данные тенденции усилились.

По итогам расследования ЕЭК постановила ввести пошлину в размере 26,7% до марта 2016 г. с поэтапным снижением до 25,7%. Однако Казахстан заблокировал данное решение коллегии ЕЭК. После проведения консультаций с участниками ТС вместо планировавшегося введения антидемпинговой пошлины ЕЭК приняла решение применять в качестве защитной меры квоту на импорт зерноуборочных комбайнов и их модулей, которая будет действовать с 1 января 2014 г. по 21 августа 2016 г. Размер квоты

¹ http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/eec_investigations/Documents/report_final_harvesters.pdf

в 2014 г. для России составит 424 шт., в 2015 г. – 437 шт., в 2016 г. – 288 шт.; для Казахстана – 300, 309 и 204 шт. соответственно; а для Белоруссии – 50, 52 и 34 шт. соответственно. Ввоз зерноуборочных комбайнов сверх квоты на территорию стран Таможенного союза на время действия защитной меры будет запрещен.

В совокупности в настоящее время в Таможенном союзе действуют 14 мер по защите внутреннего рынка (табл. 49).

Таблица 49

Меры защиты внутреннего рынка в Таможенном союзе

Товар	Товарная позиция ТН ВЭД ТС	Страна-экспортер	Тип меры
Посуда столовая и кухонная из фарфора	6911	Все страны	Специальная защитная
Легкие коммерческие автомобили	8704	Германия, Италия, Турция	Антидемпинговая
Ванны чугунные эмалированные	7324	КНР	Антидемпинговая
Холоднодеформированные бесшовные трубы из нержавеющей стали	7304	КНР	Антидемпинговая
Графитированные электроды	8545	Индия	Антидемпинговая
Угли активированные	3802	Все страны	Специальная защитная
Трубы из коррозионностойкой стали	7304, 7306	Все страны	Специальная защитная
Металлопрокат с полимерным покрытием	7210, 7212, 7225	КНР, Тайвань, Гонконг, Макао	Антидемпинговая
Стальные кованные валки для прокатных станов	8455	Украина	Антидемпинговая
Карамель	1704, 1806	Все страны	Специальная защитная
Подшипники качения	8482	КНР	Антидемпинговая
Некоторые виды стальных труб	7304, 7305, 7306	Украина	Антидемпинговая
Крепежные изделия	7318	Все страны	Специальная защитная
Зерноуборочные комбайны и модули	8433	Все страны	Импортная квота

Источник: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/meriy/Pages/default.aspx>

Разбирательства в ВТО

9 июля 2013 г. Европейский союз подал первый иск против Российской Федерации в суд ВТО по поводу утилизационного сбора на автомобили. В Евросоюзе считают, что в то время как сбором облагается весь импорт из ЕС, автотранспортные средства, произведенные в России, Казахстане и Белоруссии, от него освобождаются. Таким образом, утилизационный сбор создает преференции для автопроизводителей ТС, что противоречит нормам ВТО. В ЕС рассчитывали, что конфликтная ситуация вокруг утилизационного сбора будет урегулирована до 1 июля 2013 г. – с принятием поправок в Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», выравнивающих условия взимания сбора с отечественных и иностранных производителей, но к этому сроку поправки не были приняты, Госдума ушла на летние каникулы.

По данным казначейства об исполнении бюджета, с момента введения утилизационного сбора в сентябре 2012 г. до 1 декабря 2013 г. доходы федерального бюджета от него составили 64,3 млрд руб.

Правилами ВТО участникам спора отводится 60 дней на мирное урегулирование, т.е. на решение проблемы в ходе консультаций. Через 60 дней истец имеет право потребовать формирования третьей группы.

Двусторонние консультации, проведенные 29 и 30 июля 2013 г., не привели к устранению разногласий. В октябре 2013 г. истекли 60 дней, отведенные правилами ВТО для достижения мирового соглашения с ЕС. 10 октября 2013 г. ЕС обратился в Орган по разрешению споров ВТО с предложением собрать панель арбитров (третьей суд в ВТО), которая рассмотрит вопрос о законности этого сбора.

22 октября 2013 г. в Женеве состоялось заседание комитета ВТО по разрешению споров, на котором российский представитель оспорил запрос ЕС в ВТО о созыве панели арбитров по рассмотрению вопроса о действующем механизме утилизационного сбора в России, так как не исчерпаны возможности мирного урегулирования спора.

Поданная властями Евросоюза в июле 2013 г. жалоба в суд ВТО вынудила российские власти пересмотреть свою позицию. 21 октября 2013 г. Президент РФ Владимир Путин подписал поправки в Закон «Об отходах производства и потребления», которые уравнивают условия утилизационного платежа на автомобили для российских и зарубежных производителей. По новому закону, который вступил в силу с 1 января 2014 г., утилизационным сбором будут облагаться транспортные средства, не только ввезенные, но и произведенные на территории ТС. Исключение составляет техника, принадлежащая соотечественникам, переселяющимся в Россию на постоянное место жительства по специальной программе, дипломатическим и консульским представительствам. Кроме того, от сбора освободили раритетные автомобили, выпущенные как минимум 30 лет назад.

25 ноября 2013 г. в ВТО прошло заседание Совета по разрешению споров, на котором по повторному запросу Евросоюза была сформирована панель арбитров по разрешению спора по режиму уплаты утилизационного сбора на автотранспортные средства, взимаемого в РФ. По правилам организации повторный запрос отклонить нельзя. Таким образом, началось первое панельное разбирательство против РФ с момента ее присоединения к ВТО в 2012 г.

ВТО должна прислать российской стороне список арбитров, который Россия в течение двух недель с момента получения должна согласовать с ЕС. Если в течение этого срока не удастся достичь договоренностей, дело будет передано гендиректору ВТО, чтобы он сам назначил арбитров.

Третейская группа в течение шести месяцев должна принять решение о том, кто прав в споре. На этой стадии правительству государства – участника спора важно быть обеспеченным поддержкой квалифицированных консультантов, а также правительств иных государств, интересы которых могут быть затронуты результатами разрешения спора.

По статистике, около 60% решений третейской группы обжалуются в апелляционном органе, при этом отмена или изменение решений, принятых третейской группой, случается нечасто. Необходимо отметить, что решения апелляционного органа обжалованию не подлежат и являются основой прецедентного права ВТО.

Китай, Индия, Япония, Корея, Норвегия, Турция, Украина и Соединенные Штаты Америки заявили о своем желании участвовать в разбирательстве в качестве третьей стороны.

23 декабря 2013 г. Россия подала первый иск во Всемирную торговую организацию к ЕС по вопросу так называемых «энергетических корректировок» при проведении антидемпинговых расследований.

До 2002 г. ЕС, считая Российскую Федерацию страной с нерыночной экономикой, определял факт демпинга на основе сравнения российских экспортных цен с ценами продаж на внутреннем рынке в третьих странах. В 2002 г. Евросоюз предоставил РФ статус страны с рыночной экономикой. Но при определении демпинга в отношении российских экспортеров по-прежнему применялись так называемые «энергетические корректировки». При расчете стоимости товара не принимались во внимание цены, по которым российские экспортеры закупили газ или электроэнергию. Вместо этого ЕС

использовал более высокие цены на энергию в других странах, не имеющих доступа к собственным ресурсам, что автоматически переводило российские предприятия в категорию нарушителей правил торговли. Эта политика осуществляется до сих пор.

С 1995 по 2012 г. Евросоюз ввел против российских экспортеров 17 антидемпинговых мер, большинство из которых было применено с нарушением международных правил, что нанесло российским производителям удобрений, ферросплавов, труб, других изделий из стали, алюминиевой фольги значительный ущерб.

По состоянию на 1 февраля 2014 г. против российских товаров в ЕС действовало 5 антидемпинговых мер¹:

- *нитрат аммония* – с 12.07.2008 г. по 12.07.2013 г. действует специфическая пошлина в размере 41,42–47,07 евро за тонну в зависимости от продукта. В отношении ОАО «Еврохим» действуют индивидуальные пошлины – 28,88–32,82 евро за тонну. Мера впервые была введена 23.08.1995 г., с 12.07.2013 г. инициирован общий пятилетний пересмотр антидемпинговой меры;
- *бесшовные трубы* – с 5.07.2012 г. по 4.07.2017 г. действует пошлина в следующих размерах: ОАО «Челябинский трубопрокатный завод» и ОАО «Первоуральский новотрубный завод» – 24,1%, с 28.12.2012 г. предприятия группы «Трубная металлургическая компания» (ТМК) – 28,7 %, для остальных российских компаний – 35,8%;
- *феррокремний* – с 01.03.2008 г. по 28.02.2013 г. действует пошлина в следующих размерах: Братский ферросплавный завод – 17,8 %, для остальных российских компаний – 22,7 %. 28.02.2013 г. инициирован общий пятилетний пересмотр антидемпинговой меры;
- *сварные нелегированные трубы* – с 19.12.2008 г. по 20.12.2013 г. действует пошлина в следующих размерах: предприятия группы «Объединенная металлургическая компания» (ОМК) – 10,1%, предприятия группы ТМК – 16,8%, для остальных российских компаний – 20,5%. С 19.12.2013 г. инициирован общий пятилетний пересмотр антидемпинговой меры;
- *фитинги для труб* – с 17.01.2013 г. для всех российских компаний действует пошлина в размере 23,8% на импорт чугунных и стальных фитингов.

Несправедливая антидемпинговая практика ЕС обсуждалась в ходе многочисленных экспертных консультаций, но это не привело к изменению позиции основного торгового партнера России. В условиях, когда другие способы урегулирования этой проблемы оказались исчерпанными, обращение к процедурам ВТО является вынужденной, но необходимой мерой для восстановления нормальных условий торговли с ЕС.

В соответствии с правилами ВТО консультации были проведены в течение 60 дней с даты запроса, т.е. до 22 февраля 2014 г. В течение этого срока стороны не нашли решение проблемы. Россия через месяц может инициировать формирование панели арбитров в рамках иска в отношении энергокорректировок, применяемых Евросоюзом.

¹ <http://www.ved.gov.ru/mdb/information/database/>

Раздел 5. Социальная сфера

5.1. Уровень жизни населения

Реальные располагаемые денежные доходы населения России за 2013 г. выросли на 3,3%. Повышение заработной платы работникам бюджетных отраслей шло высокими темпами, которые тем не менее оказались недостаточны для выполнения целевых индикаторов Указа Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Доходное неравенство за январь – сентябрь 2013 г. несколько увеличилось. Уровень бедности за 9 месяцев 2013 г. был выше на 0,5 п.п., чем за соответствующий период 2012 г., в основном из-за изменения методики расчета прожиточного минимума. Влияние социальных трансфертов на детскую бедность в России невелико по сравнению со странами Европейского союза.

5.1.1. Доходы населения

За 2013 г. номинальная среднемесячная начисленная заработная плата одного работника составила 29 960 руб., увеличившись по сравнению с 2012 г. на 12,3%. Так как индекс потребительских цен за год увеличился на 6,8%¹, прирост реальной среднемесячной начисленной заработной платы одного работника за 2013 г. составил 5,2%.

Просроченная номинальная среднемесячная задолженность по заработной плате за 2013 г. выросла по сравнению с предыдущим годом на 24%² – с 2046,7 до 2536,9 млн руб. Реальный объем среднемесячной задолженности по заработной плате по-прежнему невелик: на 1 января 2014 г. он составлял менее 1% месячного фонда заработной платы работников. Численность работников, перед которыми имелась задолженность по заработной плате, в течение года варьировала в пределах 53–97 тыс. чел. Практически вся задолженность по заработной плате формировалась как задолженность из-за отсутствия собственных средств предприятий: ежемесячные размеры задолженности по заработной плате из-за несвоевременного получения денежных средств из бюджетов всех уровней в течение всего года, за исключением февраля, колебались на уровне 3–4% всего объема задолженности по заработной плате.

В 2013 г. трудовые пенсии повышались 2 раза:

- с 1 февраля их увеличили на 6,6%;

¹ Январь – декабрь 2013 г. к январю – декабрю предыдущего года.

² По данным, полученным от организаций, кроме субъектов малого предпринимательства.

– 1 апреля была осуществлена доиндексация трудовых пенсий в связи с ростом доходов Пенсионного фонда Российской Федерации в 2012 г. в расчете на одного пенсионера. Эта мера повысила трудовые пенсии еще на 3,3%.

В апреле 2013 г. на 1,81% были повышены пенсии по государственному пенсионному обеспечению, а также на 5,5% были увеличены размеры ежемесячной денежной выплаты федеральным льготникам.

В августе 2013 г. был проведен очередной перерасчет трудовых пенсий работающих пенсионеров с учетом поступивших в 2012 г. страховых взносов на обязательное пенсионное обеспечение от их работодателей.

Все эти меры в целом привели к росту за 2013 г. среднего размера назначенной ежемесячной пенсии за год на 9,7%, в результате чего средний размер начисленной пенсии за год сформировался на уровне 9918 руб. в месяц. Прирост среднего реального размера пенсий составил 2,8%.

Среднедушевые денежные доходы населения выросли за 2013 г. на 10,7% и достигли 25522 руб. в месяц. Реальные располагаемые денежные доходы населения увеличились за год на 3,3%.

Номинальные величины приростов показателей доходов населения (заработная плата, пенсии, денежные доходы) за 2013 г. были чуть ниже, чем за предыдущий год, а темпы инфляции – выше (6,8% против 5,1% в 2012 г.), что и обусловило более низкий, чем в 2012 г., прирост реальных располагаемых денежных доходов населения (3,3% против 4,6% в 2012 г.).

Динамика реальных располагаемых денежных доходов в 2012 и 2013 гг. приведена в табл. 1.

Таблица 1

Динамика реальных располагаемых денежных доходов, %

	В %	
	к соответствующему периоду прошлого года	к предыдущему периоду
2012		
I квартал	102,2	76,4
II квартал	104,8	115,8
<i>I-е полугодие</i>	<i>103,6</i>	
III квартал	104,5	100,1
IV квартал	106,0	119,7
Год	104,6	
2013		
I квартал	105,6	76,1
II квартал	103,0	112,9
<i>I-е полугодие</i>	<i>104,2</i>	
III квартал	102,4	99,6
IV квартал	102,9	120,2
Год	103,3	

Источник: данные Росстата.

Повышение заработных плат работникам бюджетной сферы, которое финансируется в том числе за счет дотаций региональным бюджетам из федерального бюджета, привело к тому, что в отраслевом разрезе самыми быстрыми темпами в 2013 г. росла среднемесячная начисленная заработная плата (без выплат социального характера) в сфере образования (123,2%), здравоохранения и предоставления социальных услуг (118,9%), что привело в 2013 г. к повышению размера среднемесячной начисленной заработной платы (без выплат социального характера) в образовании до 23421 руб., в здравоохра-

нении и предоставлении социальных услуг – до 24564 руб. В 2013 г. среднемесячная начисленная заработная плата (без выплат социального характера) составила в образовании 78% к общероссийскому уровню среднемесячной заработной платы и 82% к уровню заработной платы в обрабатывающих производствах и в здравоохранении; в предоставлении социальных услуг – 81% к общероссийскому уровню среднемесячной заработной платы и 85% к уровню заработной платы в обрабатывающих производствах.

Если проанализировать уровень заработной платы отдельных категорий работников отраслей бюджетной сферы, то выяснится, что в 2013 г. уровень заработной платы варьируется:

- в образовании: у педагогических работников учреждений дополнительного образования детей – 73,5% средней заработной платы учителей в субъекте РФ, у педагогических работников дошкольных образовательных учреждений – 94,9% средней заработной платы в сфере общего образования в субъекте РФ, у педагогических работников учреждений общего образования и у преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования – 96,9 и 134,5% средней заработной платы в соответствующем субъекте РФ соответственно;
- в здравоохранении: от 47,8% средней заработной платы в соответствующем субъекте РФ у младшего медицинского персонала до 141,0% средней заработной платы в соответствующем субъекте РФ у врачей и работников медицинских организаций, имеющих высшее образование и предоставляющих медицинские услуги.

Целевыми индикаторами повышения заработной платы в отраслях бюджетной сферы, заложенными в Указе Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», на 2012–2013 гг. предусматривалось:

- доведение в 2012 г. средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе;
- доведение к 2013 г. средней заработной платы педагогических работников дошкольных образовательных учреждений до средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе.

Если сравнить целевые индикаторы и достигнутые результаты повышения заработной платы работников бюджетной сферы, то окажется, что даже в 2013 г. средняя заработная плата педагогических работников образовательных учреждений общего образования не была доведена до уровня средней заработной платы в соответствующем регионе, хотя достижение этой цели предусматривалось в 2012 г. При анализе распределения уровня заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования по формам собственности выяснилось, что целевые индикаторы Указа Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» перевыполнены для педагогических работников образовательных учреждений общего образования, находящихся в федеральной собственности и собственности субъектов РФ, но в муниципальных школах педагогические работники получают не более 85% уровня средней заработной платы в субъекте РФ.

Такая же ситуация наблюдается с заработной платой работников дошкольных образовательных учреждений: она не была доведена в 2013 г. до средней заработной платы

в сфере общего образования в соответствующем регионе, при этом в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях ее уровень составил 86,2% средней заработной платы в сфере общего образования в соответствующем регионе.

5.1.2. Социально-экономическая дифференциация

В 2013 г. неравенство в доходах населения незначительно сократилось.

Значения показателей неравенства по доходам уменьшились по сравнению с 2012 г.:

- коэффициент Джини¹ – с 0,420 до 0,418;
- коэффициент фондов² – с 16,4 до 16,2 раза.

Сокращение неравенства в распределении денежных доходов населения было связано со снижением доли доходов 5-го квинтиля (с наивысшими доходами) на 0,1 п.п. в общем объеме денежных доходов населения и с повышением доли доходов 2-го квинтиля на ту же величину. При этом сокращение доли денежных доходов 5-го квинтиля населения было сосредоточено среди 10% наиболее обеспеченного населения. В 2013 г. доля 10% наиболее обеспеченного населения составила 30,7% общего объема денежных доходов населения против 30,8% в 2012 г.

Доля 10% наименее обеспеченного населения осталась на уровне 2012 г. и составила 1,9% общего объема денежных доходов населения.

Данные о распределении населения по величине среднедушевых денежных доходов приведены в *табл. 2*.

Таблица 2

Распределение населения по величине среднедушевых денежных доходов, %

	2013	2012
Все население	100	100
В том числе со среднедушевыми денежными доходами в месяц, руб.:		
до 5000,0	4,4	5,8
5000,1–7000,0	5,7	6,9
7000,1–10000,0	10,6	12,0
10000,1–14000,0	14,4	15,4
14000,1–19000,0	15,3	15,5
19000,1–27000,0	17,4	16,7
27000,1–45000,0	19,1	17,1
свыше 45000,0	13,2	10,6

Источник: данные Росстата.

5.1.3. Прожиточный минимум и бедность

Величина прожиточного минимума в 2013 г. (*табл. 3*) составила: 7429 руб. в месяц в среднем для всего населения, в том числе 8014 руб. в месяц для трудоспособного населения, 6097 руб. в месяц – для пенсионеров, 7105 руб. в месяц – для детей.

¹ Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов) характеризует степень отклонения линии фактического распределения общего объема доходов от линии их равномерного распределения. Величина коэффициента может варьироваться от 0 до 1, при этом чем выше значение показателя, тем более неравномерно распределены доходы.

² Коэффициент фондов (коэффициент дифференциации доходов) характеризует степень социального расслоения и определяется как соотношение между денежными доходами 10% населения с самыми высокими доходами и 10% населения с самыми низкими доходами.

Таблица 3

Величина прожиточного минимума, руб.

	Все население	Трудоспособное население	Пенсионеры	Дети
2012				
I квартал	6307	6827	4963	6070
II квартал	6385	6913	5020	6146
III квартал	6643	7191	5229	6387
IV квартал	6705	7263	5281	6432
Год	6510	7049	5123	6259
2013				
I квартал	7095	7633	5828	6859
II квартал	7372	7941	6043	7104
III квартал	7429	8014	6097	7105

Источник: данные Росстата.

В структуре прожиточного минимума основная часть приходится на расходы на продукты питания (45,8%). Расходы на непродовольственные товары составляют 23,4% и на услуги – 23,6%. На расходы по обязательным платежам и сборам тратится 7,2% величины прожиточного минимума.

Соотношение основных показателей доходов населения с величиной прожиточного минимума в III квартале 2013 г. сложилось на следующем уровне:

- отношение среднедушевых денежных доходов населения к величине прожиточного минимума всего населения – 335,5%;
- отношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы одного работника к величине прожиточного минимума трудоспособного населения – 380,9%;
- отношение среднего размера начисленной пенсии к величине прожиточного минимума пенсионера – 177,2%.

Уровень бедности за 9 месяцев 2013 г. составил 17,8 млн чел., или 12,6% общей численности населения (табл. 4), в то время как за тот же период предыдущего года показатели бедности были на уровне 17,2 млн чел. и 12,1%. Однако данная динамика не означает роста бедности в России. Повышенные значения показателей во многом отражают изменение методики расчета прожиточного минимума с 1 января 2013 г., которое привело к удорожанию прожиточного минимума.

Таблица 4

Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума

	Млн чел.	В % от общей численности населения
2012		
I квартал	19,1	13,5
II квартал	16,4	11,5
<i>I-е полугодие</i>	<i>17,7</i>	<i>12,5</i>
Январь – сентябрь	17,2	12,1
IV квартал	12,5	8,8
Год	15,6	10,9
2013		
I квартал	19,6	13,8
II квартал	17,2	12,1
<i>I-е полугодие</i>	<i>18,4</i>	<i>13,0</i>
Январь – сентябрь	17,8	12,6

Источник: данные Росстата.

5.1.4. Уровень бедности детей, оценка влияния социальной политики на благосостояние детей в Российской Федерации и в странах Европейского союза

Для получения оценок уровня бедности детей и влияния социальных трансфертов на материальное благосостояние детей в Российской Федерации, сопоставимых с результатами развитых стран, использовались подходы, применяемые развитыми странами¹.

Уровень бедности детей в России после социальных трансфертов в 2012 г. составил 20,3%. Если сравнить Россию с развитыми странами, то она находится в середине распределения рассмотренных стран по уровню бедности детей после социальных трансфертов и налогов при пороге бедности, равном 60% медианы располагаемого эквивалентного дохода после социальных трансфертов (*рис. 1*).

Социальные трансферты детям в России по меркам развитых стран невелики и не обладают высокой степенью адресности, поэтому трудно предполагать, что их влияние будет таким же, как в развитых странах. Также следует отметить, что данные не обо всех социальных трансфертах семьям с детьми собираются обследованиями уровня благосостояния населения РФ. Настоящая оценка не учитывает влияния налогов на уровни детской бедности в России в силу отсутствия соответствующих данных. Как отмечается многочисленными исследованиями, в РФ велик уровень сокрытия доходов, что проявляется в сокрытии доходов не только от налоговых органов, но и от интервьюеров, собирающих данные для обследований уровня благосостояния населения России.

¹ Оценки для стран ЕС проводились в том числе на базе EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). Оценка для Российской Федерации осуществлялась по данным 21-го раунда Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения, который состоялся в октябре – декабре 2012 г.

Суммарный агрегированный доход домашнего хозяйства сравнивался со значением переменной «общий денежный доход всех членов домашнего хозяйства». Из значений этих двух переменных выбиралось большее значение.

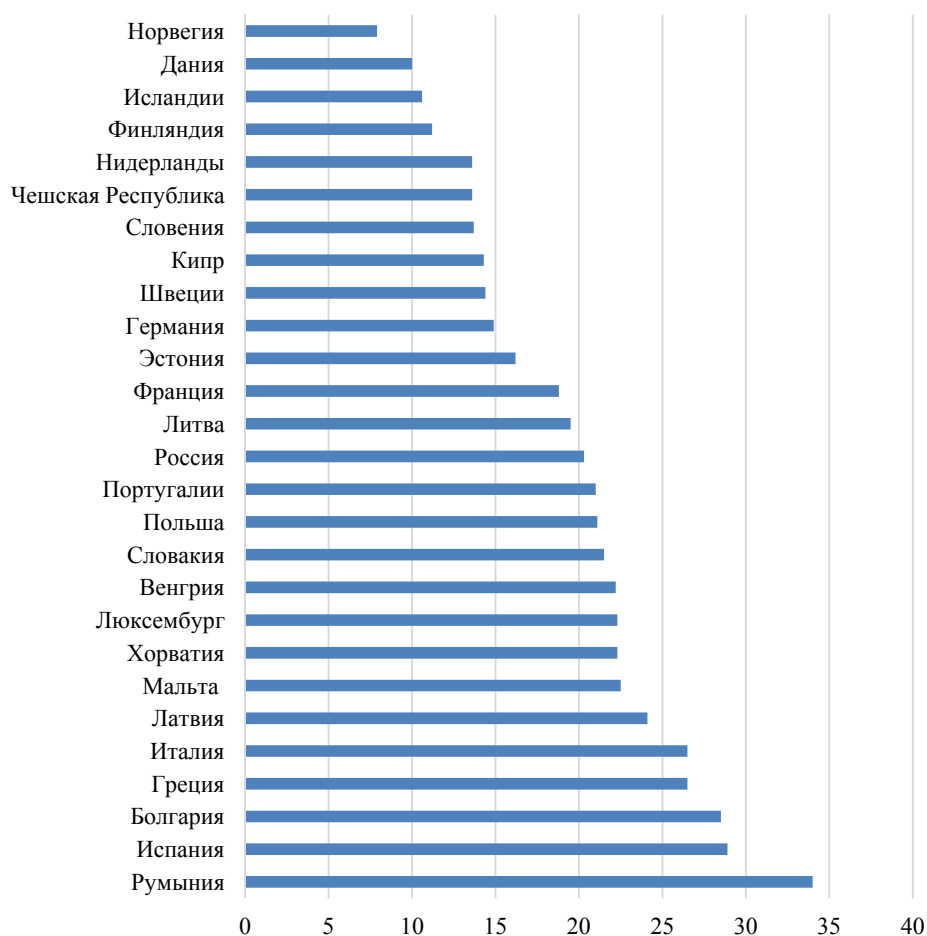
Для учета эффекта экономии от масштаба использовалась шкала эквивалентности Евростата, применяемая развитыми странами.

Для построения порога бедности использовалось значение 60% медианы располагаемого дохода на члена домашнего хозяйства.

В качестве переменной суммарных социальных трансфертов использовался агрегатный показатель трансфертов, включающий:

- дотации на топливо: газ, керосин, уголь, дрова, торф и др.;
- пособия по уходу за ребенком до 1,5 лет;
- ежемесячное пособие на ребенка;
- социальную помощь;
- субсидии по оплате жилья и коммунальных услуг;
- ежемесячные денежные выплаты взамен натуральных льгот;
- пенсии;
- стипендии;
- пособие по безработице;
- льготы по оплате жилья и коммунальных услуг;
- налоговый вычет на обучение, лечение или приобретение жилья.

Для импутации данных о минимальной заработной плате объявленная взрослыми трудоспособными членами домашних хозяйств заработная плата сравнивалась с минимальным размером оплаты труда. Если объявленная взрослыми трудоспособными членами домашних хозяйств заработная плата оказывалась ниже минимального размера оплаты труда, то вместо ее значения в файл с данными вводилось значение минимального размера оплаты труда.

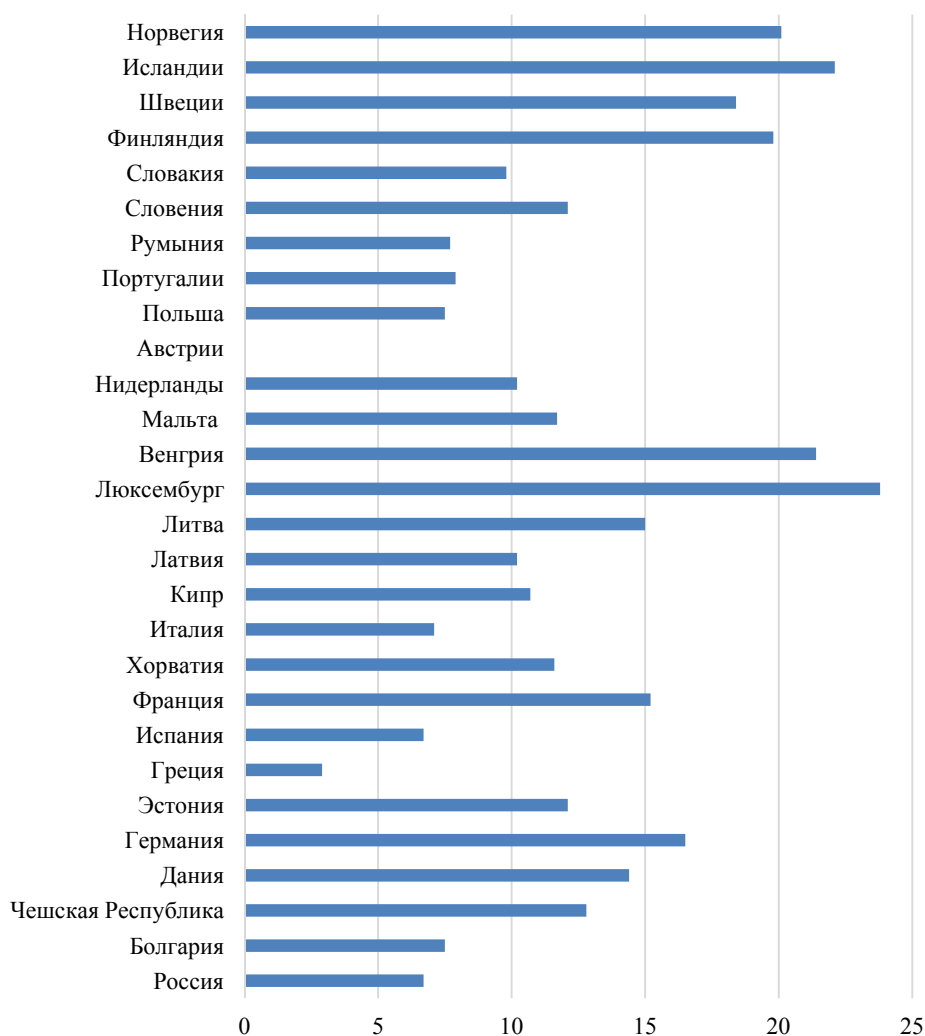


Источник: рассчитано по EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) и по данным RLMS.

Рис. 1. Уровень бедности детей после социальных трансфертов и налогов при пороге бедности, равном 60% медианы располагаемого эквивалентного дохода после социальных трансфертов в странах ЕС и Российской Федерации в 2012 г., %

Социальные трансферты (за исключением пенсий) в России снижали дотрансфертный уровень бедности детей на 6,7 п.п. в 2012 г. По значению показателя «влияние социальных трансфертов (за исключением пенсий) на уровень бедности детей» Российская Федерация значительно отстает практически от всех стран ЕС, за исключением Греции (*рис. 2*).

Влияние пенсий на уровень бедности детей в РФ по меркам развитых стран достаточно велико, что, скорее, характерно для стран ЕС с менее высоким уровнем развития, где более высокие удельные веса семей, в которых взрослые дети остаются жить с родителями при создании собственной семьи, даже когда у них уже появились дети. Как видно на *рис. 3*, влияние пенсий на уровень детской бедности в России, скорее, соответствует степени такого влияния в таких странах, как Болгария, Венгрия, Литва, Португалия, Хорватия, чем в более развитых странах, таких как Дания, Финляндия, Германия, Нидерланды.

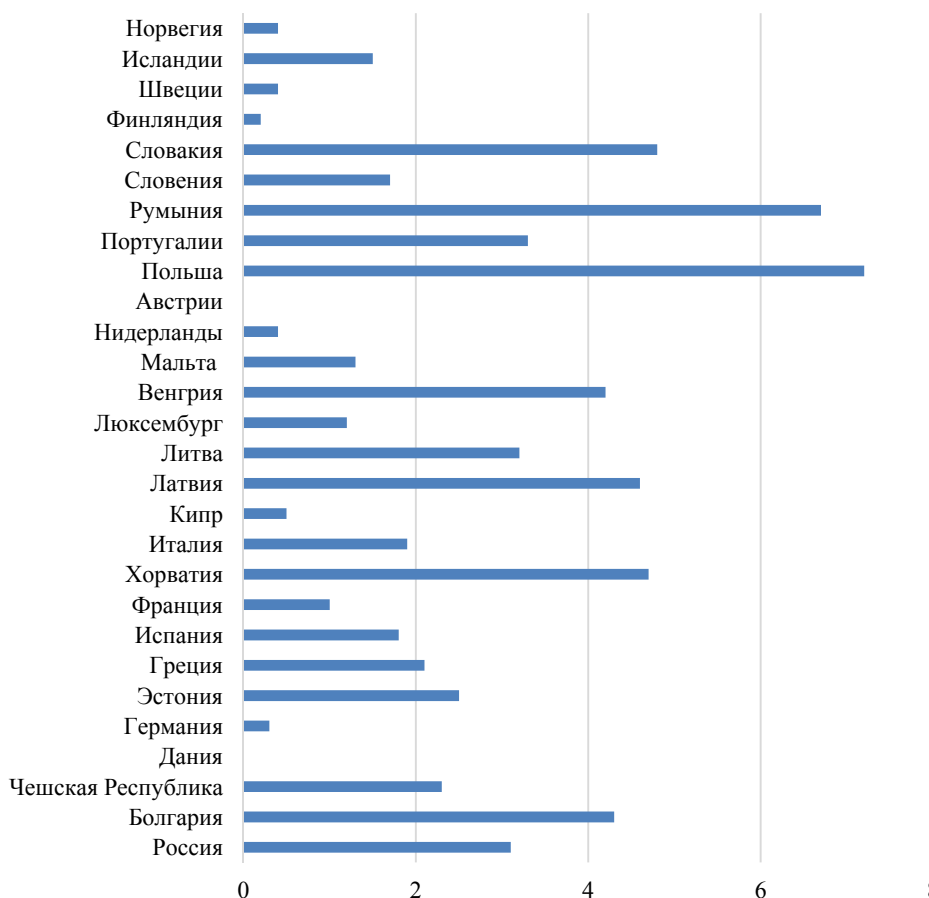


Источник: рассчитано по EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) и по данным RLMS.

Рис. 2. Разница в значениях показателей уровня бедности детей до социальных трансфертов и налогов (пенсии исключены из социальных трансфертов) и уровня бедности детей после социальных трансфертов и налогов при пороге бедности, равном 60% медианы располагаемого эквивалентного дохода после социальных трансфертов в 2012 г., п.п.

Если попытаться частично устранить влияние проблемы сокрытия доходов в России и ввести вместо отсутствующих или явно заниженных по сравнению с минимальным размером оплаты труда данных о доходах взрослых трудоспособных граждан РФ минимальный размер оплаты труда в РФ, то оценки для детской бедности в России несколько снизятся (см. табл. 5).

Полученный результат подтверждает необходимость проведения дополнительных исследований по разработке методики импутации данных в параметры доходов населения Российской Федерации для перехода к оценкам уровней детской бедности и влияния социальных трансфертов и налогов на значения показателей материального благосостояния детей на основе методик, используемых странами ЕС.



Источник: рассчитано по EU-Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) и по данным RLMS.

Рис. 3. Разница в значениях уровня бедности детей до социальных трансфертов и налогов (пенсии исключены из социальных трансфертов) и уровня бедности детей после социальных трансфертов и налогов (пенсии включены в социальные трансферты) при пороге бедности, равном 60% медианы располагаемого эквивалентного дохода после социальных трансфертов в 2012 г., п.п.

Таблица 5

Уровни бедности детей в РФ без импутации данных о минимальной заработной плате и с импутацией данных о минимальной заработной плате, %

	Без импутации данных	С импутацией данных
Уровень бедности детей после социальных трансфертов и налогов при пороге бедности, равном 60% медианы располагаемого эквивалентного дохода после социальных трансфертов, %	20,3	18,7

Источник: рассчитано по данным RLMS.

5.2. Миграционная политика и миграционные процессы

2013 г. был отмечен резким ростом общественного интереса к миграции и соответственно взрывным увеличением числа инициируемых правовых актов в этой сфере. «Спусковым механизмом», вызвавшим очередную волну интереса к миграции, стали

октябрьские «бирюлевские события», а еще чуть раньше – предвыборная кампания на пост мэра Москвы¹.

5.2.1. Изменения в институтах проживания и временного жительства в РФ

Поправки в законодательство, регулирующие (как правило, ужесточающие) положение мигрантов в России, внесены во все ключевые федеральные законы, связанные с миграцией. В частности, в **Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»**² в 2013 г. поправки вносились 16 раз (для сравнения: в 2012 г. – 6 раз)³.

Они коснулись нескольких ключевых моментов.

1. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в РФ в порядке, не требующем получения визы, *не может превышать девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток*, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом, а также в случае, если такой срок не продлен в соответствии с настоящим Федеральным законом (в ред. Федерального закона от 28.12.2013 г. № 389-ФЗ).

2. С 2014 г. будет действовать поправка *о возможности сокращения срока временного пребывания иностранных граждан*, «если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию. *Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращается в случае принятия в отношении его в установленном порядке решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию*, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом» (в ред. Федеральных законов от 23.07.2013 г. № 224-ФЗ, от 28.12.2013 г. № 386-ФЗ).

3. Ужесточены основания отказа в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание (ст. 7), вида на жительство (ст. 9), разрешения на работу (ст. 13) в том числе, «разрешение на временное проживание иностранному гражданину *не выдается, а ранее выданное разрешение на временное проживание аннулируется в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию данного иностранного гражданина*» (п. 1.2 в ред. Федерального закона от 23.07.2013 г. № 224-ФЗ)⁴.

4. Уточнены условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях с работодателями – юридическими лицами: *18-летний возраст* и наличие разрешения на работу у иностранного гражданина и наличие разрешения на привлечение и использование иностранных работников у работодателей (ст. 13), а также список категорий, на которые данные условия не распространяются:

¹ Подробнее об этом см.: Карачурина Л.Б. Миграционные процессы // Экономическое развитие России. 2013. № 12. С. 38–41.

² Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115-ФЗ от 25.07.2002 г.

³ Часть поправок начала действовать уже в 2013 г., другие – с 2014 г.

⁴ Аналогично по виду на жительство – п. 2 в ред. Федерального закона от 23.07.2013 г. № 224-ФЗ; по разрешению на работу – п. 9.1 введен Федеральным законом от 06.05.2008 г. № 60-ФЗ, в ред. Федерального закона от 23.07.2013 г. № 224-ФЗ.

- обучающиеся в РФ в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования и выполняющие работы (оказывающие услуги) в течение каникул или работающие в свободное от учебы время в этих образовательных организациях, в хозяйственных обществах или в хозяйственных партнерствах, созданных бюджетными или автономными образовательными организациями высшего образования, в которых они обучаются;
- приглашенные в РФ в качестве научных или педагогических работников в случае их приглашения для занятия научно-исследовательской или педагогической деятельностью;
- являющиеся работниками аккредитованных в установленном порядке на территории РФ представительств иностранных юридических лиц, зарегистрированных в РФ.

5. Определены порядок и сроки обмена сведениями об иностранных гражданах между органами исполнительной власти в сфере миграции и налоговыми органами. ИНН становится имманентным признаком и обязанностью для всех иностранных граждан.

6. Введено требование о том, что при обращении за получением разрешения на работу в сфере жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли или бытового обслуживания иностранный *гражданин должен владеть русским языком на уровне не ниже базового уровня владения русским языком*, подтвержденного одним из перечисленных документов (сертификатом о прохождении государственного тестирования или документами об образовании) (пп. 4 в ред. Федерального закона от 02.07.2013 г. № 185-ФЗ).

7. Определены особенности осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации в связи с осуществлением мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., Кубка конфедераций FIFA 2017 г.».

8. Введено несколько поправок, касающихся уточнения сроков и порядка временного пребывания студентов в России.

9. Конкретизированы особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами – высококвалифицированными специалистами (ВКС) и критерии отнесения к этой группе (опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, размер зарплаты); требования к работодателям, привлекающим таких работников. Ужесточен механизм контроля за работодателями, привлекающими ВКС по исполнению ими обязательств по выплате зарплаты, своевременной подаче ими сведений о расторжении трудовых договоров, предоставлении им отпусков без сохранения заработной платы продолжительностью более одного календарного месяца в течение года и прочее.

10. Уточнены условия реадмиссии¹: передачи, доставки, временного размещения, личного досмотра граждан, подлежащих реадмиссии, и прочее.

Таким образом, общая линия проведенных поправок прослеживается достаточно очевидно – это тренд на усиление административного контроля и выстраивания заградительных барьеров в миграции со странами СНГ в условиях пока сохраняющегося, но

¹ Рeadмиссия – согласие государства на прием обратно на свою территорию своих граждан (а также, в некоторых случаях, иностранцев, прежде находившихся или проживавших в этом государстве), которые подлежат депортации из другого государства.

вновь активно оспариваемого безвизового обмена¹. В первую очередь ужесточение коснулось тех иностранных граждан, которые в течение первых отведенных им 90 суток не получили разрешение на работу или не приобрели патент на работу у физических лиц. Если раньше такие мигранты по окончании этого срока могли уехать на родину или выехать в близлежащую приграничную страну, а на следующий день вновь въехать в Россию и продолжать свое пребывание, то с 2014 г. это становится незаконным. Иностранец, выехав через 90 дней, сможет вернуться обратно в Россию только по истечении еще 90 дней. Если иностранец нарушит срок пребывания, то ему грозит административный штраф с депортацией либо запрещение на въезд в Россию при попытке въехать в следующий раз.

Второй тренд – упрощение возможностей для пребывания и одновременно работы в России студентов из стран СНГ. Теперь студенты могут работать без разрешения из ФМС и вне квоты.

В течение всего 2013 г. обсуждался и в конце года прошел утверждение закон «О резиновых квартирах»². Закон «о резиновых квартирах» внес изменения в Законы «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»³, «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁴, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РФ.

В соответствии с принятыми поправками в действующие законодательные акты фиктивная регистрация по месту пребывания и по месту жительства граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства может караться штрафами от 100 до 500 тыс. руб., принудительными работами сроком на три года или таким же сроком лишения свободы.

Кроме того, в Кодекс об административных правонарушениях вводится статья о проживании гражданина РФ в квартире без регистрации и допущении такого проживания собственником жилья сверх установленного срока (90 дней). За это правонарушение с жильцов будут взимать штрафы в размере 2–3 тыс. руб., с владельцев квартир – от 2 до 5 тыс. руб., а с юридических лиц – от 250 до 750 тыс. руб.

Жить без регистрации теперь можно только у родственников и на всей территории субъекта при наличии регистрации по месту жительства в этом же субъекте РФ. Кроме того, жителям Московской (Ленинградской) области можно не регистрироваться в Москве (Санкт-Петербурге), и наоборот.

Разные суммы штрафов установлены для столичных городов и их областей и для остальных регионов страны. Эксперты утверждают, что это положение противоречит конституционной норме, согласно которой все граждане равны перед законом независимо от места проживания.

Кроме того, практическая реализация законопроекта потребует активных действий со стороны участковых, которым, во-первых, необходимо будет доказать нерегистрируемое проживание в течение более чем 90 суток, во-вторых, нарушить ст. 182 Уголов-

¹ С 2015 г. въезд в Россию из стран СНГ станет невозможным по внутренним паспортам, как это происходит сейчас, а только по загранпаспортам. В определенном смысле эту меру можно рассматривать как первый шаг на пути введения виз.

² Федеральный закон от 25 июня 1993 г. № 5242-1.

³ Там же.

⁴ Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ.

но-процессуального кодекса РФ, согласно которой в квартиру без желания и ведома проживающего нельзя попасть без подписанного судьей ордера на обыск¹.

Эксперты видят в принятии подобного законопроекта несколько возможных негативных последствий: усиление коррупционной составляющей миграции со стороны участковых; повышение арендных ставок на жилье в случае, если штрафы станут массово выписываться по показаниям соседей. В целом, по мнению руководителя сектора изучения миграционных и интеграционных процессов Института социологии Российской академии наук В. Мукомеля, закон направлен на ужесточение миграционного учета иностранных граждан, но в первую очередь осложнит жизнь россиян: «Осложняются вопросы, связанные с мобильностью российского населения. Закон обращен в прошлое, поскольку ориентируется на советскую модель регистрации. Сейчас мы живем в других условиях – люди, прописанные по одним адресам, живут по другим, кто-то зарегистрирован в одном регионе, а работает в другом. Этот закон – продолжение нарушений прав российских граждан. В 1990-е годы Конституционный суд вынес несколько постановлений и определений, согласно которым наличие или отсутствие регистрации не должно ущемлять права граждан»².

Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» также дополнен следующими пунктами, предусматривающими запрещение иностранным гражданам въезда на территорию России, если:

- иностранные граждане неоднократно (два раза и более) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, – в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности;
- иностранный гражданин или лицо без гражданства неоднократно (два раза и более) в течение одного года привлекались к административной ответственности за совершение административного правонарушения, связанного с посягательством на общественный порядок и общественную безопасность либо с нарушением режима пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации или порядка осуществления ими трудовой деятельности на территории Российской Федерации, – в течение пяти лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности.

Поправка о запрещении въезда в Россию иностранным гражданам, имеющим административные правонарушения (например, правил дорожного движения), введена и в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В конце 2013 г. правительством России вынесен на рассмотрение **законопроект поправок в Трудовой кодекс РФ**, предусматривающий, что дополнительно к существующему ныне перечню документов, требуемых при заключении трудового договора, «иностранцы или лица без гражданства, поступающие на работу, предъяв-

¹ Новиков В. Проект закона о резиновых квартирах: много шума из ничего // Новости РАПСИ. http://rapsinews.ru/legislation_publication/20130228/266554840.html#ixzz2qRYnPNmE. Дата обращения 17.02.2014 г.

² Мухаметшина Ю., Погорелова Е. Москва нерезиновая // Газета. Ру. 23.12.2013 г. <http://www.gazeta.ru/social/2013/12/23/5816521.shtml>. Дата обращения 17.02.2014 г.

ляют работодателю договор (полис) добровольного медицинского страхования, действующий на территории Российской Федерации (за исключением случаев, когда работодатель заключает договор с медицинской организацией о предоставлении платных медицинских услуг или договор (полис) добровольного медицинского страхования), – для временно пребывающих в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства (за исключением иностранных граждан или лиц без гражданства, привлекаемых для осуществления трудовой деятельности в качестве высококвалифицированных специалистов в соответствии с законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации)»¹.

В отличие от 2012 г., в 2013 г. регулирование ситуации в сфере привлечения иностранных работников, имеющих безвизовый обмен с Россией, стало одной из тем **ежегодного Послания Президента Федеральному Собранию**². Главный упор был сделан на:

- пролонгацию удачно зарекомендовавшего себя опыта по выдаче патентов работникам из стран СНГ, занятым в России у физических лиц, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. «Стоимость патента будет определять сам субъект Федерации в зависимости от ситуации на региональном рынке труда и от среднего уровня дохода населения на этой территории. Система патентов должна быть дифференцированной и стимулировать приток в Россию, прежде всего профессиональных, образованных специалистов, знающих русский язык, близких к нашей культуре. ... патент должен действовать только в том регионе, где он приобретен»;
- усиление контроля за целями въезда иностранных граждан, ограничение срока пребывания и запрет въезда в Россию мигрантам, нарушившим правила пребывания («в зависимости от тяжести нарушения на срок от 3 до 10 лет»).

Реализация значительной части правовых нововведений начинается 1 января 2014 г. Некоторые инструменты были активно задействованы уже в 2013 г. Например, правило «запрета въезда в Россию мигрантам, нарушившим правила пребывания», уже к началу 2014 г. выразилось в запрете въезда 500 тыс. мигрантов. В качестве причины для введения такой санкции в их отношении фигурирует нарушение правил пребывания на территории страны. Им запрещено приезжать в Россию на срок от трех до десяти лет³.

Таким образом, в целом количество и качество законодательных инициатив в миграционной сфере в 2013 г. были таковыми, что этот год вполне можно считать годом новой миграционной реформы, которая состоялась спустя немногим более года после принятия «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.»⁴, в соответствии с которой эти инициативы почти не проглядывались.

¹ Проект ФЗ № 393946-6 «О внесении в Трудовой кодекс Российской Федерации изменений, связанных с особенностями осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами».

² Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 г. Опубликовано на <http://kremlin.ru/news/19825>. Дата обращения 17.02.2014 г.

³ Такие данные приведены на пресс-конференции руководства ФМС России с журналистами. Подробнее см.: Лютых С. Злостным нарушителям миграционного законодательства закроют въезд в Россию на 10 лет // Вечерняя Москва. 15 января 2014 г. <http://vm.ru/news/2014/01/15/zlostnim-narushitelyam-migratsionnogo-zakonodatelstva-zakroyut-vezd-v-rossiyu-na-10-let-230980.html>. Дата обращения 17.02.2014 г.

⁴ Сайт «Президент России», 13 июня 2012 г. <http://президент.рф/acts/15635>. Дата обращения: 17.02.2014 г.

5.2.2. Влияние миграции на численность и структуру населения страны

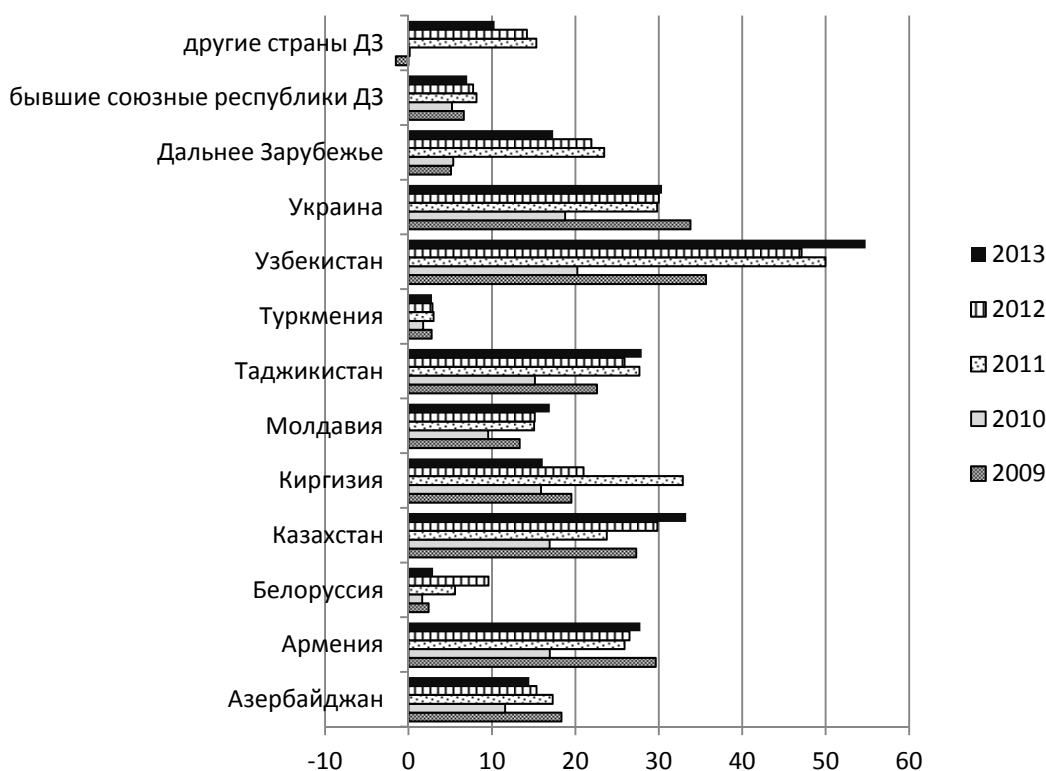
За 10 месяцев 2013 г. (январь – октябрь) численность населения России выросла на 261,6 тыс. чел., 93% прироста обеспечила миграция. Миграционный прирост страны за этот период составил около 245 тыс. чел., фактически не изменившись по отношению к аналогичному периоду 2012 г.

Напомним, однако, что с 2011 г. в миграционный прирост России попадают не только зарегистрированные по месту жительства (как было с 1995 г., когда этот вид регистрации заменил действующую систему постоянной прописки), но и по месту пребывания на срок свыше 9 месяцев. Изменение методики отразилось на размере фиксируемой статистикой *прибытий* в России почти с самого начала 2011 г., а ближе к концу 2011 г. и начиная с 2012 г., т.е. с определенным временным лагом, оно сказалось и на динамике *выбытий* из России: с этого периода выбытия резко возросли, так как они стали регистрироваться «автоматически» – по истечении срока, например, 9 месяцев при регистрации по месту пребывания. В этом смысле 2013 г. никак не изменил сложившуюся ранее – в прошлом году – общую картину миграции ни с точки зрения общей ее динамики, ни с позиции того, что теперь в фиксируемый статистикой миграционный прирост России попадает некоторая доля временной (трудовой) миграции. По расчетным данным за 2012 г., около 35% миграционного прироста России (т.е. чуть больше 100 тыс. чел.) дали внешние мигранты, зарегистрированные в России по новому месту жительства. Остальные – на разные сроки временной регистрации, что означает, что раньше (минимально в этот прирост включаются зарегистрированные на 9 месяцев) или позже (5 лет) они автоматически снимутся с миграционного учета. Кто-то из них затем возобновит свою регистрацию, иные – нет. Косвенно о значительной доле трудовой миграции в миграционном приросте можно также судить по страновому вектору выбытий из России. В 2012 г. из всех (автоматически) выбывших в зарубежные страны, ранее зарегистрированных по месту пребывания, 32% направились в Узбекистан, еще по 10% – в Киргизию и Таджикистан, 8% – на Украину. Таким образом, реальный миграционный прирост России, который можно было бы рассматривать в традиционных координатах приращения численности населения страны, существенно ниже, чем отчетный. Другое дело, что есть еще значительное количество мигрантов, которые не видны статистике и находятся в стране неопределенно долгое время¹. Распределение нетто-миграции по срокам регистрации за 2013 г., как и многие другие показатели, пока не рассчитаны Росстатом. Однако почти полное совпадение «базовых» цифр миграционного прироста и его структуры по видам миграционных потоков за январь – октябрь 2013 г. с аналогичным периодом 2012 г. позволяет предположить стабильность такого распределения.

Если в целом размеры нетто-миграции за январь – октябрь 2013 г. со странами СНГ почти идентичны прошлогодним, то в обмене с отдельными странами (*рис. 4*) наблюдаются определенные особенности. Главные изменения коснулись обмена с Белоруссией, размеры миграционного прироста населения из которой упали более чем в 3 раза.

¹ По данным главы ФМС России К. Ромодановского, «на территории России находится 3,6 млн граждан из числа трудовых мигрантов, которые относятся к так называемой группе риска. Это люди, нелегально работающие и превысившие сроки пребывания». См.: ФМС насчитала в России 3,6 млн нелегалов и признала существование межэтнических конфликтов. Портал Newsru. 16 декабря 2013 г. <http://www.newsru.com/russia/16dec2013/fmsnelegaly.html>. Дата обращения 17.02.2014 г.

Причина – резкий рост выбытий при почти сохранившемся объеме прибытий в Россию. Однако истинных объяснений у наблюдаемых «прыжков» обмена с Белоруссией нет. Двусторонние миграционные связи России с Белоруссией были специфическими и в 1990-е годы. Тогда только с ней, в отличие от всех других республик бывшего СССР, Россия имела ежегодно небольшую, но устойчивую нетто-убыль. В 2000-е годы знак миграционного обмена сменился на положительный для России, но ряд факторов (особые основания для миграции в рамках Союзного государства, сохранение особого порядка «государственности» в республике вкпе с территориальной близостью к России и ее отдельным самым небогатым регионам европейской части страны) делают миграционный обмен с Белоруссией неустойчивым.



Примечание. ДЗ – дальнее зарубежье (к нему относятся страны «традиционного» зарубежья, а также страны Балтии и Грузия).

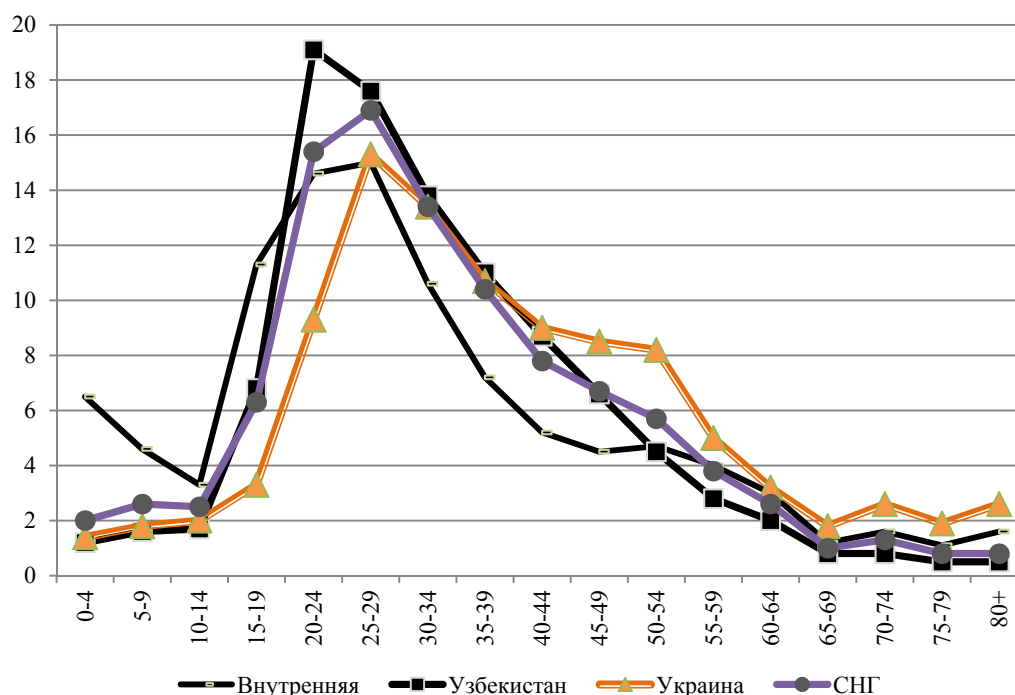
Источники: Социально-экономическое положение России. Статистические бюллетени Росстата за 2009–2013 гг. Росстат, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Рис. 4. Миграционный прирост России со странами СНГ и дальнего зарубежья, январь – октябрь 2009–2013 гг., тыс. чел.

Год от года в миграционном приросте России нарастает удельный вес среднеазиатского направления, в котором, безусловно, первенствует Узбекистан. Сегодня среднеазиатская составляющая достигает почти 42%, а Узбекистана – 22%, тогда как еще 5 лет назад эти цифры были 33 и 15% соответственно. Именно здесь, в Средней Азии, находится эпицентр роста населения на всем постсоветском пространстве. Среднегодовые темпы прироста населения в Таджикистане, Узбекистане и Туркмении на протяже-

нии последней четверти века составляли до 3% и более¹. В силу этого они же обладают самой молодой рабочей силой на постсоветском пространстве, формирующей выходящие молодые миграционные потоки.

Миграционная активность в любой стране и всегда концентрируется в молодых возрастах, в этом проявляется селективная функция миграции. В прибывающих в Россию миграционных потоках она усиливается благодаря отмеченной выше молодой страновой возрастной структуре населения Средней Азии, являющейся сейчас основным миграционным донором России (рис. 5).



Источник: данные Росстата.

Рис. 5. Возрастная структура прибывших в Россию по отдельным направлениям в 2012 г., %

5.2.3. Внешняя трудовая миграция

Масштабы временной трудовой миграции в России по-прежнему значительны и по-прежнему трудно оцениваемы. Как и раньше, эти трудности связаны с двумя составляющими: не вполне понятными размерами миграционных потоков, направляемых в страну, неопределенно большими объемами неформальной экономики и неформальной занятости в России². Выйти из этой ситуации за счет знания только одной стороны вопроса невозможно.

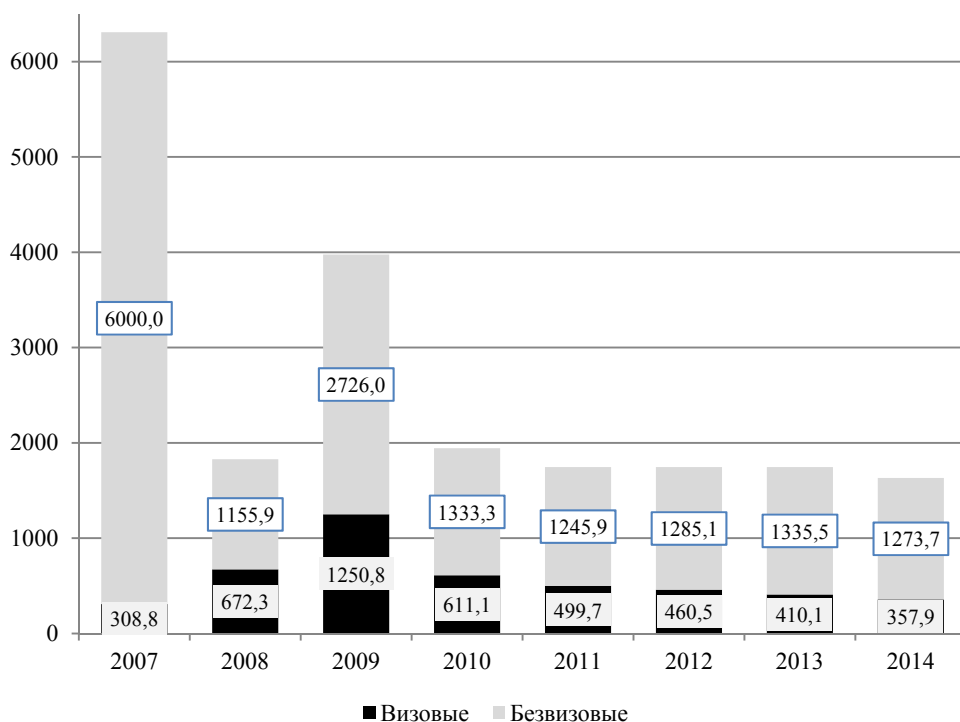
В настоящее время действует несколько каналов привлечения иностранных работников в Россию:

¹ Щербакова Е.М. 25 лет с момента проведения последней Всесоюзной переписи населения 1989 года // Демоскоп Weekly. № 581–582. 1–26 января 2014 г. <http://demoscope.ru/weekly/2014/0581/barom02.php>

² Подробнее об этом см.: В тени регулирования: неформальность на российском рынке труда / Науч. ред. В.Е. Гимпельсон, Р.И. Капелюшников. М.: ИД НИУ ВШЭ, 2014.

- по разрешению на работу (у юридических лиц) – для мигрантов из любых стран в рамках ежегодно принимаемой квоты на привлечение иностранных работников и вне квоты – представителям отдельных профессий по ежегодно утверждаемому списку;
- по разрешению на работу высококвалифицированным специалистам (ВКС);
- по патенту (для занятости у физических лиц) – для мигрантов из стран СНГ;
- без разрешительных документов – для мигрантов из стран, входящих в Таможенный союз в рамках ЕврАзЭС (Казахстан) и Союзного государства Белоруссия.

Разрешения на работу. В 2013 г. потребность в иностранной рабочей силе, к формированию которой все годы с начала вычисления этого параметра остается множество вопросов и которая тем не менее является отправной точкой в определении размеров квот, составила 1 745 584 чел. С точностью до последнего знака столько же закладывалось в правительственные документы в 2011 и 2012 гг. (в суммарном исчислении для визовых и безвизовых иностранных работников) (рис. 6). С экономической точки зрения это постоянство означает, как минимум, отсутствие привязки к любым макроэкономическим параметрам развития страны, а также слабую эластичность инструмента. Описанное выше ужесточение миграционной политики, происходившее в 2013 г., способствовало семипроцентному сокращению заявленной потребности в иностранных рабочих на 2014 г.



Источник: Постановления Правительства РФ (на каждый следующий год) «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных граждан и утверждении соответствующих квот на 20.. г.».

Рис. 6. Заявленная потребность в иностранной рабочей силе (квоты), 2007–2014 гг., тыс. чел.

Структура потребности в разрезе профессионально-квалификационных групп представлена в *табл. 6*. Наиболее заметной является линия на ежегодное снижение в выдаче разрешений на работу для неквалифицированных работников. Это может означать либо существенное повышение производительности труда и уход экономики от массового использования неквалифицированного труда, либо завышенные показатели по использованию такого труда ранее, либо возникшую востребованность такого труда у россиян.

Таблица 6

Распределение потребности в привлечении в Россию иностранных работников по наиболее массово представленным профессионально-квалификационным группам на 2012–2014 гг., %

	На 2012 г.	На 2013 г.	На 2014 г.
Рабочие, занятые на горных, горно-капитальных, строительно-монтажных и ремонтно-строительных работах	30,4	33,4	34,1
Неквалифицированные рабочие, общие для всех отраслей экономики	24,0	21,0	16,9
Водители и машинисты подвижного оборудования	6,4	7,0	7,3
Рабочие металлообрабатывающей и машиностроительной промышленности	5,6	6,2	6,6
Квалифицированные работники товарного сельскохозяйственного производства, лесного и охотничьего хозяйств, рыбоводства и рыболовства, имеющие рыночную ориентацию	6,4	6,0	5,2
Другие профессии квалифицированных рабочих крупных и мелких промышленных предприятий	4,5	4,8	5,0
Руководители учреждений, организаций и предприятий и их структурных подразделений (служб)	5,0	4,3	4,9
Другие	17,7	17,3	20,0
Всего	100	100	100

Источники: Постановление Правительства РФ от 3.11.2011 г. № 892 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2012 г.»; Постановление Правительства РФ от 3.11.2012 г. № 1137 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2013 г.»; Постановление Правительства РФ от 31.10.2013 г. № 977 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников и утверждении соответствующих квот на 2014 г.».

На основании потребности в иностранной рабочей силе выдаются квоты для получения разрешений на работу мигрантам из безвизового пространства стран СНГ и приглашений на въезд для мигрантов из визовых стран. В 2013 г. они составили 1335458 и 410126 шт. соответственно.

С самого начала введения (с 2007 г.) механизм квот вызывает много критики¹, тем не менее лоббируемый Минтрудом, он остается главным действующим игроком на поле работы иностранцев у юридических лиц. В отдельные годы квоты по многу раз выбирались уже к апрелю – маю и затем проходили многоступенчатую процедуру увеличения. Однако с введением патентов такая необходимость стала существенно меньшей. Законопослушные мигранты стали избегать ситуации, при которой им невозможно получить разрешение на работу из-за исчерпанности квоты (и соответственно невозможно легализовать свою трудовую деятельность), покупая **патент** – лицензию на работу в

¹ Подробнее об этом см. в предыдущих обзорах: Российская экономика в 2008 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2009. Раздел 4.2, с. 342–359; Российская экономика в 2010 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2011. Раздел 5.3, с. 343–361; Российская экономика в 2012 году: тенденции и перспективы. М.: Институт Гайдара, 2013. Раздел 5.2, с. 371–386.

частных домохозяйствах (няни, домработники, дворники, садовники и т.п. – всего представители 37 профессий). Сравнительный анализ данных за последние годы показывает сложившийся тренд на перераспределение значимости каналов трудовой миграции (табл. 7). В 2013 г. число же получивших разрешение на работу ощутило снижение – на 10 п.п. по отношению к 2012 г., – и численность мигрантов, работающих по патенту, впервые превысила число работающих по разрешениям на работу. Патент же – как способ одновременно легализоваться и избежать коррупционнoемкого механизма получения разрешения на работу – используется все активнее. При этом, по данным социологического опроса, проведенного в 2011 г. Левада-Центром для НИУ ВШЭ, 61,5% мигрантов с патентами не имеют никакого опыта работы у физических лиц¹.

Таблица 7

**Основные показатели международной трудовой миграции в России
в 2010–2013 гг., тыс.**

		2010	2011	2012	2013
Квота (общая)		1944	1746	1746	1746
Разрешения на работу	Всего	1170,0	1219,8	1403,6	1274,0
	ИР* безвизовые	894,2	941,1	1121,7	1274,0**
	ИР визовые	208,5	199,5	210,4	
	Имеющие РВП***	67,3	79,2	71,5	
Патенты (продано гражданам «безвизовых» стран)		156,9	862,4	1289,2	1537,8
Высококвалифицированные и квалифицированные специалисты****		3,1	11,3	55,8	155,8

* ИР – иностранные работники.

** Данные ФМС России представлены в агрегированном виде для двух групп иностранных работников.

*** РВП – разрешение на временное проживание, до 2012 г. включительно имеющим РВП необходимо было получать разрешение на работу.

**** Категория «высококвалифицированных специалистов» стала выделяться с июля 2010 г., до этого существовала только категория «квалифицированных специалистов».

Источник: данные формы 1-РД ФМС России.

Стоимость патента составляет 1000 руб. Ежемесячное или ежеквартальное внесение 1000 руб. на счет налоговой службы продлевает действие патента, подтверждением годности патента является квитанция об оплате, подтверждения трудовой деятельности с работодателем – физическим лицом не требуется. Последнее, возможно, является важным привлекательным моментом для мигрантов из безвизовых стран СНГ. Ведь в случае, если они в первый раз трудоустраиваются у юридических лиц, то для получения разрешения на работу они обязаны предоставить контракт с работодателем (при этом сделать все это необходимо в срок до 90 дней с момента въезда на территорию России). Еще более привлекательным в получении патента взамен разрешения на работу является ненужность общения с миграционной и прочими службами, возможность избежать коррупционных плат и схем. Получила распространение в последние годы схема, при которой, выдавая себя за реальных работодателей, фирмы-посредники участвуют в заявочной кампании для формирования квот на следующий год, а впоследствии перепродают выделенные квоты тем, кто действительно нуждается в работниках, получая за каждое разрешение на работу до 25 тыс. руб.². По статистике 2012 г., 47% патентов было куплено гражданами Узбекистана, 22% – Таджикистана, около 9% –

¹ Чудиновских О.С., Денисенко М.Б., Мкртчян Н.В. Временные трудовые мигранты в России // Демоскоп Weekly. Тема номера. 2013. № 579–580. <http://demoscope.ru/weekly/2013/0579/tema02.php>. Дата обращения 18.02.2014 г.

² Там же.

Киргизии, по 5% пришлось на граждан Азербайджана и Украины, 4% – на граждан Молдавии.

Расчетное среднемесячное число работающих по патентам в 2012 г. составило 355,2 тыс. чел.¹. Треть из них сконцентрирована в Московской области. В каждом из всех остальных регионов, включая Москву, аккумулируется не более 5% работающих по патентам. Санкт-Петербург, даже совместно с Ленинградской областью, по этому показателю не входит в первую десятку регионов. Работающих по патентам много в Тульской, Новосибирской, Ростовской, Иркутской областях, в Татарстане, Красноярском и Краснодарском краях. За исключением Тульской области, столицы всех перечисленных регионов являются крупнейшими российскими городами и имеют широкие рынки труда и относительно высокий платежеспособный спрос.

В этом смысле региональное распределение разрешений на работу – как инструмента, ориентированного в большей степени на крупный бизнес, – показывает крен в пользу промышленных регионов: кроме столиц и регионов, возглавляемых ими, а также Краснодарского края («Олимпстрой»), высоким удельным весом разрешений на работу (от общероссийского показателя) отличаются такие регионы, как ХМАО, ЯНАО, Свердловская и Калужская области, Приморский край.

Вне квоты по так называемому списку профессий Министерства труда и социальной защиты в качестве квалифицированных специалистов в 2013 г. в Россию прибыло около 113 тыс. чел. (за 11 месяцев 2013 г.)². Сам список³ насчитывал 59 профессий (должностей), он расширился на 18 позиций по отношению к 2012 г. Он создан, по сути, для представителей трех групп: театрално-художественных работников (21 позиция в списке), управленцев (директоры департаментов, заводов, представительств и т.п. – всего 20), инженерно-технических кадров (18). С усиленным привлечением последних, по-видимому, связан резкий рост числа иностранцев, задействованных по этому каналу миграции (в 2,5 раза по отношению к 2012 г.).

Поток ВКС, направляющихся в Россию, тоже вырос значительно: почти вдвое и достиг 23,3 тыс. чел. (за 11 месяцев). К ним относятся иностранные граждане, «имеющие опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им заработной платы (вознаграждения)⁴ в размере: не менее 1 млн руб. за год – для преподавателей и научных сотрудников; не менее 700 тыс. руб. – для привлеченных к трудовой деятельности резидентами технико-внедренческой особой экономической зоны (за исключением индивидуальных предпринимателей); без учета требования к размеру заработной платы – для иностранных граждан, участвующих в реализа-

¹ Поскольку патенты могут получаться на срок от 1 до 3 месяцев и продлеваться на срок до 1 года, точное число мигрантов, одновременно работающих на основании патента, получить нельзя. Приведенные расчеты являются приблизительными и исходят из количества мигрантов, получивших и продлевавших патенты на срок 1, 2 или 3 месяца.

² Чудиновских О.С., Денисенко М.Б., Мкртчян Н.В. Временные трудовые мигранты в России // Демоскоп Weekly. Тема номера. 2013. № 579–580. <http://demoscope.ru/weekly/2013/0579/tema01.php>. Дата обращения 18.02.2014.

³ Приказ Минтруда России № 568н от 3.12.2012 г. «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации не распространяются, на 2013 год».

⁴ Статья 13.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115-ФЗ от 25.07.2002 г.

ции проекта «Сколково»; не менее 2 млн руб. – для иных иностранных граждан. Большая часть иностранцев, привлекаемых по каналу ВКС, являются управленческими кадрами. Из данных о потоках ВКС за 2012 г. следует, что ВКС в России в подавляющем большинстве – это мужчины (93%) зрелых, трудоспособных возрастов (40–49 лет).

В конце 2007 г. после событий в Кондопоге (Карелия) в России были введены отраслевые ограничения иностранцев на ведение трудовой деятельности в России¹. Официально «нулевая квота» на продавцов была введена для того, чтобы освободить рабочие места для россиян и уменьшить безработицу. Реально эта мера была направлена на снижение потоков нелегальных мигрантов. Действовавшие в 2007–2012 гг. отраслевые ограничения были связаны с несколькими отраслями (видами деятельности), причем доли возможного присутствия в них иностранцев почти ежегодно менялись. Например, квота на использование иностранных работников в розничной торговле в 2008–2011 гг. была нулевой, затем в 2012 г. была введена 25%-ная квота для работников в сфере продажи алкоголя, включая пиво. Она сохранялась и в 2013 г., но в 2014 г. ее ждет сокращение до 15%. По мнению вице-президента «ОПОРЫ России» В. Корочкина, «от таких «прыжков взад-вперед: год – нулевая квота, год – 25%, год – 15%, затем – снова ноль», страдает бизнес-климат в стране»². В 2013 г. действовала нулевая квота для занятости иностранцев в розничной торговле фармацевтическими товарами и розничной торговле в палатках и на рынках; а также 25%-ная квота в «прочей деятельности» в спорте (сюда входит деятельность по организации и проведению различных спортивных мероприятий, а также деятельность самостоятельных спортсменов и атлетов, судей, тренеров, инструкторов и т.п.). Жесткое квотирование в розничной торговле приводит, по сути, к борьбе с малым бизнесом в этой отрасли, так как крупные ритейлеры находят различные варианты получения работников «по схемам» или аутсорсингу, небольшие магазины «шаговой доступности» таких возможностей не имеют.

5.2.4. Внутривососсийская миграция

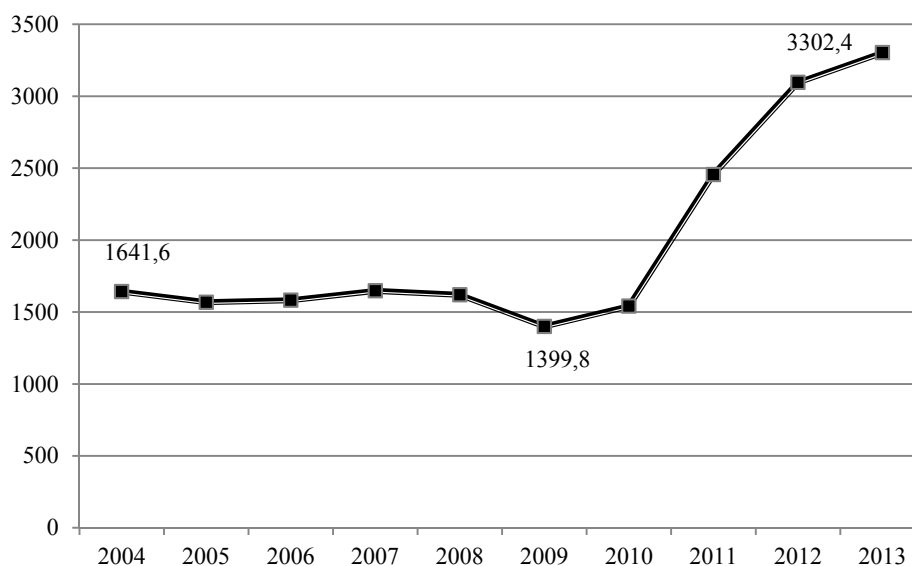
Объемы внутривососсийской миграции продолжали нарастать (рис. 7). За январь – октябрь 2013 г. внутри России переселились на длительное время (по месту жительства) или неопределенно более короткое (по месту пребывания на срок свыше 9 месяцев) 3,3 млн чел. По итогам года число внутренних переселений впервые за постсоветский период вплотную приблизится или сравняется с 1989 г., когда этот показатель составил 4 млн чел. Опираясь на данные статистики, судить, сколько в 2013 г. составили «длинные» – постоянные переселения, а какова доля «коротких» (по месту пребывания), нельзя. Последний раз это можно было сделать по данным 2011 г., тогда доля миграций со сменой места жительства составляла 68% во всех внутренних перемещениях. В любом случае мы наблюдаем сейчас рост мобильности, детерминируемый множеством факторов, в числе которых наличествуют самые разные: от роста межрегиональной социально-экономической дифференциации, всегда стимулирующей масштабные миграционные потоки и «работающей» на межрегиональные потоки, до миграций, связанных с реформированием административных границ в связи с созданием муниципальных образований, что отражается в масштабах внутривососсийской миграции.

¹ Подробнее об этом см.: Российская экономика в 2007 году: тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. Раздел 4.2, с. 379–394.

² Евстигнеева А., Левинская А. Мигрантов выгонят из магазинов // РБК daily. 09.10.2013 г. <http://rbcdaily.ru/economy/562949989173604>. Дата обращения 19.02.2014.

В целом западные исследователи, анализируя различные посылы перемещения рабочей силы и капитала, приходят к мнению, что «внутренняя миграция предоставляет обществу возможности экономического роста и конвергенции уровня благосостояния»¹ и тем, несомненно, полезна.

Итак, объемы внутренней миграции выросли, но соотношение внутри- и межрегиональных переселений изменилось незначительно: 52% к 48% в общем объеме миграций. В предыдущие годы оно было, как правило, 55% на 45%.



Источники: Социально-экономическое положение России. Статистические бюллетени Росстата за 2004–2013 гг. Росстат, 2004–2013.

Рис. 7. Внутренняя миграция в России (межрегиональная и внутрирегиональная), январь – октябрь 2004–2013 гг., тыс. чел.

Рост внутренних миграций в России **не** сопровождается двумя в разной степени ожидаемыми сюжетами: формированием новых регионов полюсов притяжения внутренних мигрантов и хоть сколько-нибудь выраженным восточным направлением в миграциях.

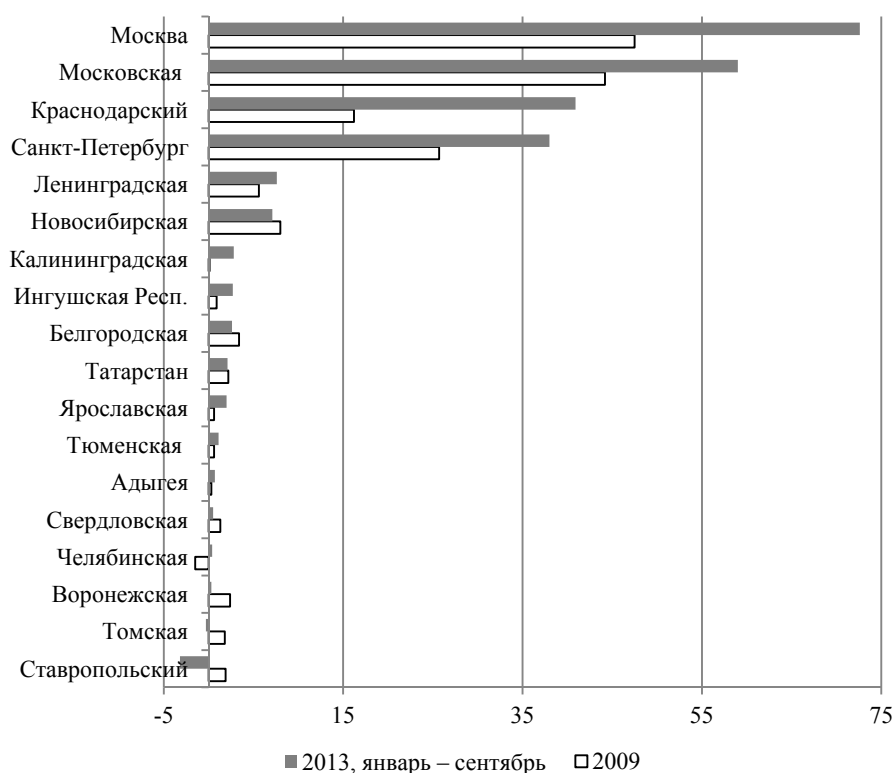
Географически внутренняя миграционная привлекательность регионов уже давно является «застывшей»: в 2013 г. положительный миграционный прирост в межрегиональных миграциях имели 16 субъектов РФ. За пять лет до этого, в 2009 г., таковых было 17. Списки аттрактивных регионов совпадают почти полностью (рис. 8): это столицы и пристоличные области, Краснодарский край, Калининградская и Белгородская области, Татарстан. На востоке страны стабильно плюсовой нетто-миграцией отмечены только Тюменская (без округов) и Новосибирская области.

Периодически возникающие и вновь активизировавшиеся в 2013 г. посылы государства о помощи внутренним мигрантам², готовым переселиться на восток страны, по су-

¹ Фактор мобильности и миграция населения // Доклад о мировом развитии-2009: Новый взгляд на экономическую географию. Глава 5. М.: Весь мир, 2009. С. 146–169.

² На совещании под председательством премьер-министра Д. Медведева в Тутаеве (Ярославская область) в ноябре 2013 г. министр труда и социального развития М. Топилин заявил, что «с учетом того, что в моногородах существует избыточная рабочая сила, для таких населенных пунктов было бы целесообраз-

ти, ничем не заканчиваются. Статистика по-прежнему свидетельствует строго об обратном: западный дрейф, если и не усиливается, но и не прекращается. Отточные абсолютно все регионы восточнее Новосибирской области. Если в 1990–2000-е гг. здесь существовали пусть и немощные, но локальные полюса притяжения в виде Красноярского края, Хакасии, то сейчас нет и их. На предложение рабочим закрывшегося Надвоицкого алюминиевого завода (Карелия) переселиться в Богучаны (Красноярский край, тоже алюминиевый завод, только новый, в рамках одного холдинга «Русал») с оплатой дороги всей семье, двухнедельным проживанием в гостинице, предоставлением жилья на новом месте, 15 тыс. руб. подъемных и устройством детей в садик не откликнулся ни один человек¹.



Источник: данные Росстата.

Рис. 8. Регионы России с положительным миграционным приростом во внутрироссийской миграции, 2009, 2013 (январь – сентябрь), тыс. чел.

Более того, можно говорить о том, что «восток» расширился вплоть до Приволжья, в 1990–2000-е гг. весьма привлекательного и для внешних, и для внутренних мигрантов.

но применить и организовать программы переезда в другую местность», и предложил для переселенцев на Дальний Восток выдавать 400 тыс. руб. на каждого работника и еще 800 тыс. руб. – на его семью. Всего по программе планируется переселить 60 тыс. чел. См.: Проценко А. Столыпинский призыв министра Топилина // Труд. 15 ноября 2013 г. № 161. http://www.trud.ru/article/15-11-2013/1303086_stolypinskij_prizyv_ministra_topilina.html. Дата обращения 19.02.2014.

¹ Герасименко О. Самое интересное будет, когда кончатся эти шесть зарплат у мужиков: репортаж из столицы запустения // Коммерсант. 20.01.2014 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2381169>. Дата обращения 19.02.2014.

Ныне Приволжский федеральный округ и в целом, и по отдельным своим регионам – едва ли не самый отточный (с позиций абсолютных размеров это именно так, по критериям интенсивности в Сибирском и Дальневосточном округах ситуация хуже).

Миграционная привлекательность Москвы и Московской области остается очень высокой: вдвоем они аккумулируют около 55% положительного миграционного прироста всех 16 регионов страны. При этом внутренние «отношения» Москвы и Московской области с 2011 г. таковы, что миграционный баланс склонился в сторону последней. Это результат расползания столицы в Подмоскovie, когда большинство подмосковных городов имеют высокие темпы ввода нового жилья¹ и выполняют функции спальных районов столицы.

5.3. Основные тенденции развития системы образования

2013 г. в российской системе образования характеризовался следующими основными событиями:

- 1) вступление в силу нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ);
- 2) реализация Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;
- 3) нарастание напряженности с Единым государственным экзаменом и попытки органов управления образованием смягчить удары, наносимые по ЕГЭ;
- 4) второй раунд мониторинга эффективности деятельности вузов и их филиалов;
- 5) разработка нормативов финансирования вузов, предпринимаемая Минобрнауки России, и трудности их согласования с позицией Минфина России.

1. Новый Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» был принят в самом конце 2012 г. До этого он несколько лет писался и переписывался, обсуждался и вновь переписывался. Представляется, что его принятие было актом прерывания уже ставшей «дурной» бесконечности. Но в результате закон, вступивший в силу с 1 сентября 2013 г., сразу же породил несколько серьезнейших содержательных и экономических проблем.

Дошкольное образование – уровень общего образования. Во-первых, новый закон сделал дошкольное образование уровнем общего образования (ст. 63). Летом 2013 г. в спешном порядке был принят Федеральный государственный стандарт (ФГОС) дошкольного образования. По мнению его разработчиков², этот стандарт должен обеспечить необходимое развитие ребенка до школы. Но без ответа остались несколько весьма непростых вопросов:

- Как система школьного образования должна реагировать на детей, которые не посещали детские дошкольные организации и, следовательно, не получили дошкольное образование в соответствии с ФГОС?

¹ Ввод квартир в Московской области опережает ввод квартир в Москве с 2006 г, а с учетом подушевых нормативов – с 2002 г.

² Рабочую группу по разработке ФГОС дошкольного образования возглавлял директор Федерального института развития образования академик РАО А.Г. Асмолов.

- Несмотря на все усилия Правительства РФ и региональных властей, решить проблему полного охвата детей детскими дошкольными организациями в ближайшие годы не удастся, хотя этого и требует Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599. Скорее всего, будут найдены некоторые нестандартные пути ее решения, например, откроются частные детские сады в жилых домах (квартирах), когда несколько детей (5–10 человек) будут отдавать на попечение, например, одной из матерей этих детей (во всяком случае, «дорожная карта» Агентства стратегических инициатив, разработанная для привлечения социально значимых НКО в сферу оказания социальных услуг, эту меру фактически предусматривает). Но как в данных условиях будет реализовываться ФГОС дошкольного образования, сказать крайне трудно.
- Если родители по каким-то причинам не хотят отдавать ребенка в дошкольную организацию, то будут ли они обязаны дать ребенку те компетенции, которые предусмотрены этим ФГОС и свидетельствуют о соответствующем развитии ребенка? Как это будет проверяться?
- Если ребенок болен и не может посещать детскую образовательную организацию (ДОО), то смогут ли родители обратиться в органы управления образованием с тем, чтобы воспитатель, развивающий ребенка в соответствии с ФГОС, посещал его на дому?
- Каких бюджетных средств это потребует?

Вопрос о бюджетных средствах, которые потребуются для деятельности ДОО в новых условиях и для повышения охвата дошкольным образованием детей, отнюдь не праздный. Новый закон разделил расходы на содержание ребенка в государственной или муниципальной дошкольной организации – их несут родители – и расходы на дошкольное образование из бюджета. Это сразу же должно было повлечь рост родительской платы за услуги дошкольных организаций, по экспертным оценкам, в 3–5 раз. Таким образом, посещение ДОО становилось недоступным для детей из малообеспеченных семей, которые больше нуждаются в их услугах, если говорить о выравнивании стартовых возможностей перед поступлением ребенка в школу. Соответственно встал вопрос о компенсации указанных расходов со стороны региональных и муниципальных бюджетов, которые и так перенапряжены в связи с необходимостью повышения заработной платы различным категориям педагогических работников государственных и муниципальных организаций образования, находящихся в их ведении (реализация Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597).

Экспертами¹ было предложено несколько схем компенсаций родителям оплаты, в частности рост расходов соответствующих бюджетов примерно на 23–25% либо бюджетонейтральные варианты, не предполагающие роста затрат, но обеспечивающие достаточно ограниченный охват указанными компенсациями нуждающихся в них семей. Проблема пока до конца не решена, и органы управления образованием пытаются чисто административными мерами ограничить рост родительской платы. Следовательно, новый закон в этой части не работает, а точнее, его действие пытаются всеми силами сдержать.

Изменение порядка взимания платы за проживание бюджетных студентов в общежитиях вузов. Не менее проблемной оказалась и новация закона № 273-ФЗ относи-

¹ И.В. Абанкина, Л.Н. Овчарова (НИУ ВШЭ) представили в Минфин России предложения по механизмам компенсации родительской платы за услуги по присмотру и питанию детей, предоставляемые детскими образовательными организациями.

тельно студенческой платы за общежитие. В ч. 3 ст. 39 указано, что «размер платы за пользование жилым помещением и коммунальные услуги в общежитии для обучающихся определяется локальными нормативными актами, принимаемыми с учетом мнения советов обучающихся и представительных органов обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность (при их наличии)», т.е. плата за общежитие уже не ограничивается 5% размера стипендии бюджетного студента, как это было раньше. Старая норма, несомненно, нуждалась в коррекции, поскольку введение ЕГЭ сильно изменило ситуацию, так как значительно вырос приток иногородних студентов в вузы, особенно в такие вузовские центры, как Москва и Санкт-Петербург, Томск и Новосибирск, Красноярск и Ростов, Казань и Самара и ряд других. Это потребовало иного механизма оплаты проживания бюджетных студентов в общежитиях, который и попытался установить новый закон. Но опять-таки не была предусмотрена возможность компенсации возросших расходов определенной части студентов на оплату проживания в общежитии, не проработаны финансовые источники этой компенсации, особенно в условиях перехода к финансовому обеспечению вузов на основе нормативных затрат. Соответственно началось административное давление на ректоров вузов с тем, чтобы плата за общежитие не росла или росла незначительно. Таким образом, юридическая норма снова, как и в случае с детскими садами, не реализуется, поскольку она не подкреплена экономически.

Аспирантура – третий уровень высшего образования. Еще одна новация Закона «Об образовании в Российской Федерации» – превращение аспирантуры в третий уровень высшего образования. Последствия этого решения до конца еще не осознаны.

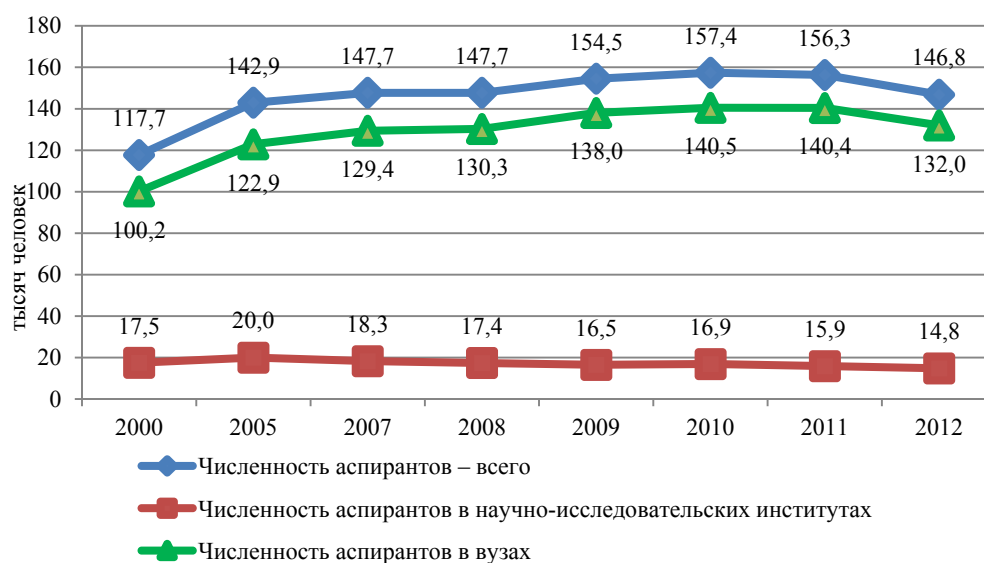
До принятия Федерального закона № 273-ФЗ аспирантура относилась к послевузовскому образованию, и научные организации могли проводить подготовку аспирантов и защиту диссертантов, хотя вузы и являлись основным местом их подготовки. При этом доля аспирантов, обучающихся в научных организациях, в их общей численности с 2000 до 2012 г.¹ снизилась с 14,9 до 10,1% (рис. 9).

Превращение аспирантуры в третий уровень высшего образования требует специального решения о том, что научные организации могут реализовывать такого рода программы.

Если проводить аналогию с программами магистратуры, то до последнего времени вузам, не имеющим бакалавриата, было запрещено обучать магистров. Следовательно, может возникнуть ситуация, когда научным организациям придется либо выстраивать программы с бакалаврского уровня, либо они должны будут получать специальное право только на реализацию программ аспирантуры (судя по нынешней позиции Минобрнауки России, будет реализован второй вариант). Кроме того, необходимо будет также сделать выбор, где и как будут проводиться защиты диссертаций, становящихся теперь фактически квалификационными работами выпускников аспирантуры (например, сможет ли выпускник аспирантуры одного вуза защищать диссертацию в другом вузе или в научной организации, а также наоборот)². При этом необходимо учитывать, что в последнее десятилетие доля окончивших аспирантуру с защитой диссертации составляла от 26,2% до 1/3 от общей численности аспирантов (рис. 10).

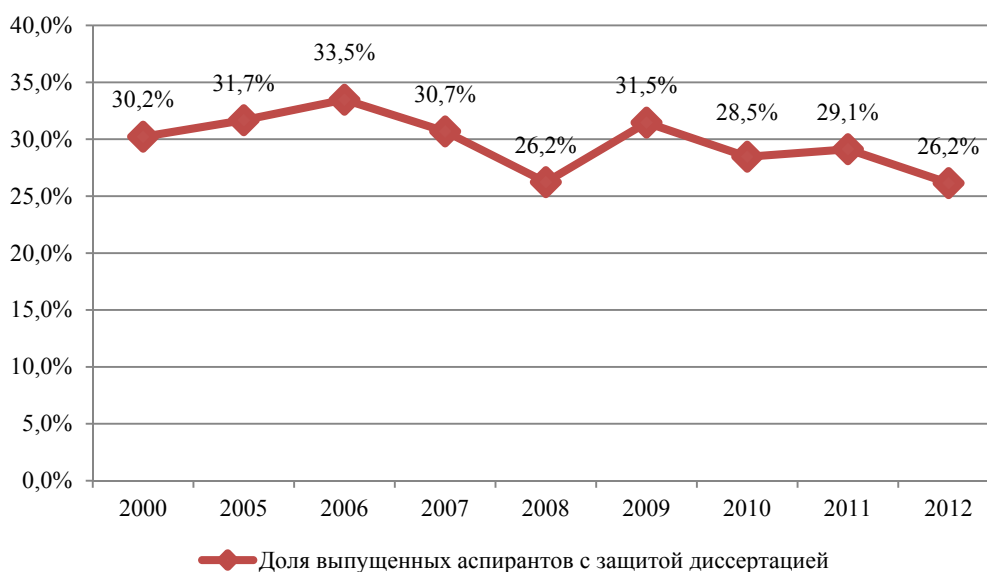
¹ Последние официальные данные.

² При всем желании трудно себе представить, что студенты бакалавриата или магистратуры (массово) защищают свои квалификационные работы в других вузах или научных организациях.



Источник: Российский статистический ежегодник. 2013. Стат. сборник. М.: Росстат, 2013.

Рис. 9. Численность аспирантов, обучающихся в научных организациях российских академий (РАН, РАМН и РАСХН) и вузах в 2000–2012 гг., тыс. чел.



Источник: Российский статистический ежегодник. 2013. Стат. сборник. М.: Росстат, 2013.

Рис. 10. Доля аспирантов, окончивших аспирантуру с защитой диссертации, в их общей численности, в 2000–2012 гг., %

В 2012 г. доля защитивших диссертацию среди выпускников аспирантуры снизилась до уровня 2008 г., и не исключено, что тенденция к ее падению сохранится в ближайшие годы. Это означает, что защиту диссертации как квалификационной работы, свидетельствующей о прохождении третьего уровня высшего образования, придется, скорее всего, чем-то заменять (это, кстати, в настоящее время происходит и в западных

странах, хотя и по несколько другим причинам). В России в аспирантуру юноши во многом идут не для того, чтобы подготовить и защитить диссертацию, а для того, чтобы избежать призыва в армию. Большинство аспирантов (даже очной формы обучения) работают, причем нередко в организациях и на предприятиях, далеких от научной деятельности. Участие этих аспирантов в научной работе вуза или научной организации очень часто сведено к минимуму. Кроме того, даже если аспирант во время учебы в аспирантуре преподает в вузе или занимается научными исследованиями, то, окончив аспирантуру (особенно с защитой диссертации) и получив определенный социальный статус, как правило, он уходит из вуза или научной организации (есть, конечно, и исключения).

Таким образом, новый закон явно поторопился с вводом третьего уровня высшего образования в условиях, когда еще в полной мере не произошел переход на двухуровневую систему высшего образования (бакалавриат – магистратура): в настоящее время необходимо было сосредоточиться на повышении качества магистерских программ, на ужесточении правил их лицензирования и аккредитации. Именно поэтому существует большой риск, что, формально став третьим уровнем высшего образования, аспирантура ничего не будет менять в своей деятельности, а это опять-таки лишит смысла новации нового Закона.

2. Реализация Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 и 599. Майские указы российского президента были направлены прежде всего на повышение заработной платы работников социальной сферы, на введение эффективного контракта в системах образования, здравоохранения и науки.

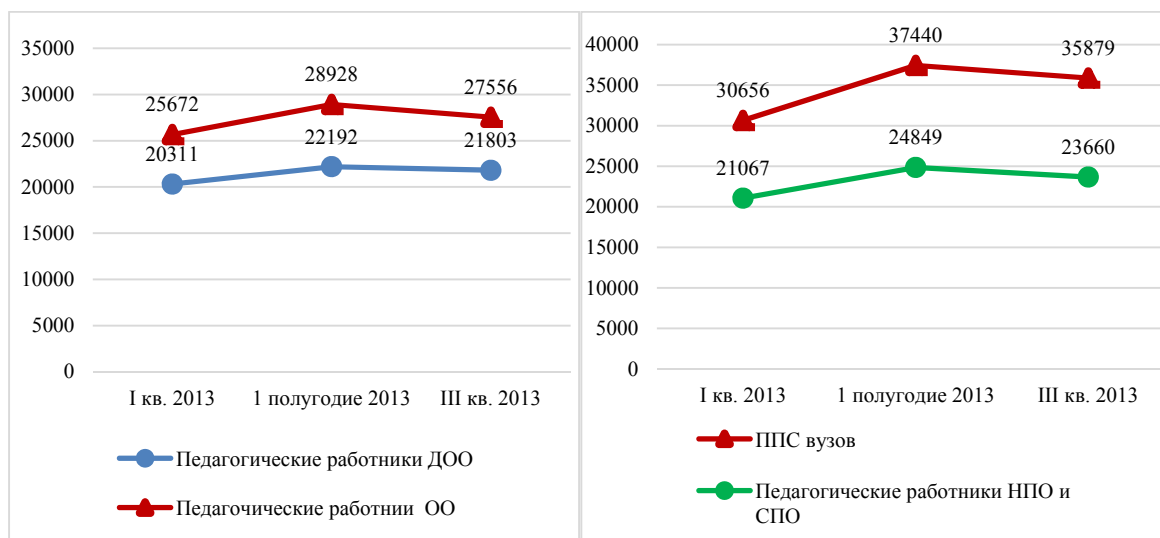
Эффективный контракт. Под эффективным контрактом с учителем школы или с преподавателем вуза понимается установление такого уровня заработной платы, который позволит им работать в одном месте (в школе или вузе), а не в нескольких местах, совершенствовать свой уровень преподавания, проводить полный рабочий день на рабочем месте, занимаясь (урочно или внеурочно) с учащимися или консультируя студентов. В ходе социологических опросов в рамках Мониторинга экономики образования¹ было выяснено, что этот уровень для учителей школы – средняя зарплата в экономике региона, а для профессорско-преподавательского состава (ППС) вузов – удвоенная средняя. Правда, в Указе № 597 говорится о том, что *средняя* заработная плата учителей должна равняться средней по экономике соответствующего региона, как и *средняя* зарплата ППС вузов – 200% указанной средней. А если средняя, то разброс зарплат учителей и преподавателей может быть значительным, следовательно, задачу обеспечить «усидчивость» на одном рабочем месте тех, кто получит ниже средней по экономике региона, данная мера не решает.

В итоге результат ее реализации может оказаться парадоксальным: хорошие учителя и преподаватели перестанут преподавать в нескольких местах, а на смену им в эти места придут те, кто не получит высокую зарплату на основной работе. Кроме того, следует отметить: что казалось пределом мечты – 200% средней по экономике региона, когда заработная плата была на уровне 60–70% этой величины, – может перестать быть таковым, как только этот уровень будет достигнут, ибо закон «возвышения потребностей» (по мере роста возможностей) никто не отменял. Поэтому придется либо вводить законодательный запрет на работу по совместительству, либо реализовывать эффективный контракт нестандартными мерами, в том числе существенно повышая нагрузку

¹ Мониторинг экономики образования проводится НИУ ВШЭ с 2002 г. См.: <http://memo.hse.ru/>

учителей и ППС вузов по основному месту работы (что уже стало наблюдаться в школах), чтобы у них не оставалось физической возможности работать в нескольких организациях.

Регулярный мониторинг заработной платы отдельных категорий работников (в том числе воспитателей детских дошкольных организаций, учителей школ, преподавателей организаций НПО и СПО и ППС вузов), который проводит Росстат, показал, что уровень их заработной платы в III квартале 2013 г. понизился относительно 1-го полугодия этого же года (рис. 11).



Источник: Росстат, http://www.gks.ru/free_doc/new_site/PublishOTKR/index.html

Рис. 11. Динамика средней заработной платы педагогических работников в РФ в I–III кварталах 2013 г.

Можно ожидать, что по итогам IV квартала (когда они будут подведены) средняя заработная плата всех категорий педагогических работников вновь вырастет, так как от регионов постоянно требуют выполнения майских Указов президента, при этом сокращение этих зарплат в III квартале только интенсифицировало данные требования.

Вместе с тем уже очевидно, что и дальше поддерживать высокий уровень заработной платы педагогических работников в условиях замедления роста экономики субъекты РФ вряд ли смогут: региональные бюджеты не выдерживают такого роста расходов (особенно с учетом необходимости одновременного повышения заработной платы медицинских работников, социальных работников, работников культуры и науки), поэтому напряжение в социальной сфере, в том числе в системе образования, в 2014 г., скорее всего, будет возрастать.

Проведенный Центром экономики непрерывного образования РАНХиГС мониторинг роста эффективности школьного образования в связи с повышением средней заработной платы учителей¹ показал, что учителя в целом оценивают фактический рост их

¹ Проект «Разработка концепции, апробация и проведение первой волны мониторинга повышения эффективности и качества услуг в сфере общего образования в контексте повышения заработной платы педагогическим работникам».

зарплата за последний год как незначительный, указывая при этом на растущую нагрузку у большинства педагогов.

Попадание не менее 5 вузов в топ-100 мировых рейтингов университетов. Среди других задач, поставленных в Указах президента в мае 2012 г. в сфере образования, реализация которых играла важную роль в прошлом году, можно указать задачу попадания не менее 5 российских вузов в топ-100 мировых рейтингов университетов до 2020 г. Это уже привело к выделению из федеральных и национальных исследовательских университетов на конкурсной основе 15 вузов¹, которые и стали фаворитами данной гонки, получив на свое развитие дополнительно только в 2013 г. 9 млрд руб. (субсидию в 600 млн руб. каждый). На 2014 г. запланировано выделить указанным вузам еще 10,5 млрд руб. (по 700 млн руб. каждому), дальше, судя по принятой Государственной программе «Развитие образования в 2013–2020 гг.», расходы на реализацию данной цели будут только возрастать. В качестве основы для выделения столь значительных бюджетных средств служат «дорожные карты» по достижению поставленной цели, разработанные университетами-победителями². Тем самым, как и ранее в Приоритетном национальном проекте «Образование», делается попытка реализовать стратегию «деньги в обмен на обязательства» (точнее – «деньги в обмен на обещание обеспечить нужный результат»). Однако вряд ли поставленная задача будет решена даже при таких массивных вливаниях бюджетных средств в отобранные вузы.

Вместе с тем эти меры ставят в неравные условия с указанными 15 университетами другие ФУ и НИУ, не говоря уже об остальных вузах. Таким образом, видно, что в России начала постепенно складываться следующая многоуровневая конструкция государственной системы высшего образования:

- 1) 15 университетов, отобранных для вхождения в мировые рейтинги, а также МГУ и СПбГУ – 1-й уровень финансовой обеспеченности и административной поддержки;
- 2) 18 НИУ и 6 ФУ (не вошедших в указанные 15 университетов), а также вузы, которые по Указу Президента РФ имеют право устанавливать собственные стандарты – 2-й уровень финансовой обеспеченности и административной поддержки;
- 3) ведущие региональные и отраслевые вузы – 3-й уровень финансовой обеспеченности и административной поддержки;
- 4) остальные вузы – 4-й уровень финансовой обеспеченности и административной поддержки.

При этом одновременно реализуется бюджетная реформа (Федеральный закон № 83-ФЗ)³, в рамках которой получение высшего образования рассматривается как государственная услуга, а нормативы финансирования программ высшего образования по конкретным специальностям и направлениям подготовки унифицируются.

В результате в настоящее время в системе высшего образования действуют два прямо противоположных вектора развития: дифференциации системы и ее унификации. Представляется, что такой подход чреват большими проблемами, поскольку многие принимаемые управленческие и экономические решения явно противоречат друг другу.

¹ 3 федеральных университета (ФУ), 11 национальных исследовательских университетов (НИУ) и 1 университет – Санкт-Петербургский государственный электротехнический университет «ЛЭТИ» (СПбГЭТУ «ЛЭТИ»), не являющийся ни федеральным университетом, ни НИУ.

² Вместе с тем трем вузам указали на необходимость доработки их «дорожных карт».

³ Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

В частности, складывающаяся в России структура государственной системы высшего образования во многом ломает логику нормативного подушевого финансирования в том виде, в котором она выстраивается на сегодняшний день (более подробно этот вопрос рассмотрен ниже). По факту при бюджетном финансировании вуза начинают учитываться качество образования в нем и место вуза в «табели о рангах», а не просто объем «голой» государственной услуги, что в последние годы было основным принципом построения нормативов подушевого финансирования в высшем образовании.

3. Ситуация с Единым государственным экзаменом (ЕГЭ). Начиная с 2008 г. ЕГЭ становится полем битвы, поскольку его введение, с одной стороны, является признанием вхождения российского образования в глобальный рынок высшего образования, а с другой – привело к ломке старых привилегий и к порождению новых.

Кроме того, ЕГЭ, который до последнего времени был основным символом проводимых в образовании реформ, стал орудием борьбы против попыток его дальнейшего реформирования, а заодно и с реформаторами, главным из которых в последнее десятилетие считается (оправданно или нет) министр образования и науки. Таким образом, дискредитация ЕГЭ рассматривается его противниками как дискредитация образовательных реформ в целом и одновременно самого министра.

В 2013 г. впервые с начала скандалов с ЕГЭ (включая слив заданий ЕГЭ в Интернет, помощь сдающим его выпускникам школ со стороны учителей и специально отобранных преподавателей вузов, перевод значительного числа учащихся 11-х классов в сельские школы, где контроль за экзаменами менее строгий) были уволены глава Рособрназора И. Муравьев, а также несколько руководителей региональных органов управления образованием.

Вместе с тем на фоне скандалов усилилось давление на формат проведения ЕГЭ, громко прозвучали заявления о его неадекватности проверке знаний по гуманитарным предметам. В результате по русскому языку вновь вводится сочинение наряду с принятой до этого формой сдачи Единого экзамена. Очевидно, что резко возрастут возможности как коррупции, так и «заваливания» учащихся, поскольку формулировка «не раскрыта тема сочинения» неубиваема. Но это, по-видимому, уже повестка для будущих скандалов 2014 г.

Помимо введения сочинения, постепенно прорабатывается вопрос о предоставлении выпускникам выбора между сдачей либо ЕГЭ, либо выпускных экзаменов в школе и вступительных экзаменов в вуз в традиционной форме. При этом не объясняется, как будут сводиться воедино оценки ЕГЭ и оценки традиционных экзаменов.

Представляется, что вся ситуация, складывающаяся вокруг ЕГЭ, – это выражение разнообразия интересов различных социальных групп. Проведенное ЦЭНО РАНХиГС исследование поведения родителей школьников 9-х и 11-х классов показало, что более 2/3 из них считают необходимым нанять репетиторов для того, чтобы их ребенок прошел государственную итоговую аттестацию (ГИА) или сдал ЕГЭ. При этом подготовка к ГИА, как правило, является прерогативой школьных учителей, а вот введение ЕГЭ привело к тому, что репетиторство по подготовке к сдаче вступительных экзаменов в вузы, которое было сосредоточено в руках вузовских преподавателей, теперь во многом замещается учителями-репетиторами. Излишнюю политизацию ЕГЭ придают попытки оценивать его результатами как качество деятельности школ и учителей, так и отчасти деятельность губернаторов. Если до введения этого экзамена в коррупции на вступительных экзаменах обвиняли вузы, то теперь они практически выведены «из-под

удара» (за редким исключением), а недовольство общественности переключилось на школы. В условиях, когда поступление в вуз стало социальной нормой, все препятствия на пути достижения этой заветной цели вызывают крайне негативную реакцию родителей. Теперь же родители стали и ревниво относиться к тому, что происходит с ЕГЭ не только в их регионе, но и в других субъектах Российской Федерации: более высокие баллы выпускников школ «чужих» регионов снижают шансы попадания в престижные вузы выпускников школ «своих» регионов. В связи с этим наибольшее напряжение ЕГЭ вызывает в Москве и Санкт-Петербурге: если для абитуриентов из регионов обучение в московских или петербургских вузах – это повышение их статуса и статуса их семей, то для москвичей и петербуржцев поступление их детей в вузы Твери или Белгорода и т.п. означает, напротив, понижение этих статусов.

Еще одним фактором, обуславливающим в ближайшем будущем рост противодействия ЕГЭ, становится происходящее в силу демографических причин сокращение численности студентов вузов. И отток абитуриентов в вузы других городов и регионов уже ставит вопрос о существовании того или иного высшего учебного заведения, а следовательно, и о работе его преподавательского состава. Кроме того, до введения ЕГЭ образовательная мобильность молодежи была низкой, теперь она возросла, при этом возврат молодых специалистов домой после окончания вуза также проблематичен, что приводит к недовольству ЕГЭ со стороны и региональных властей, и работодателей.

Таким образом, сопротивление Единому государственному экзамену – проблема не только и не столько образовательная, сколько социально-экономическая, поэтому, оставаясь лишь в плоскости системы образования, решить ее не удастся – скандалы здесь будут возникать снова и снова, а напряжение нарастать.

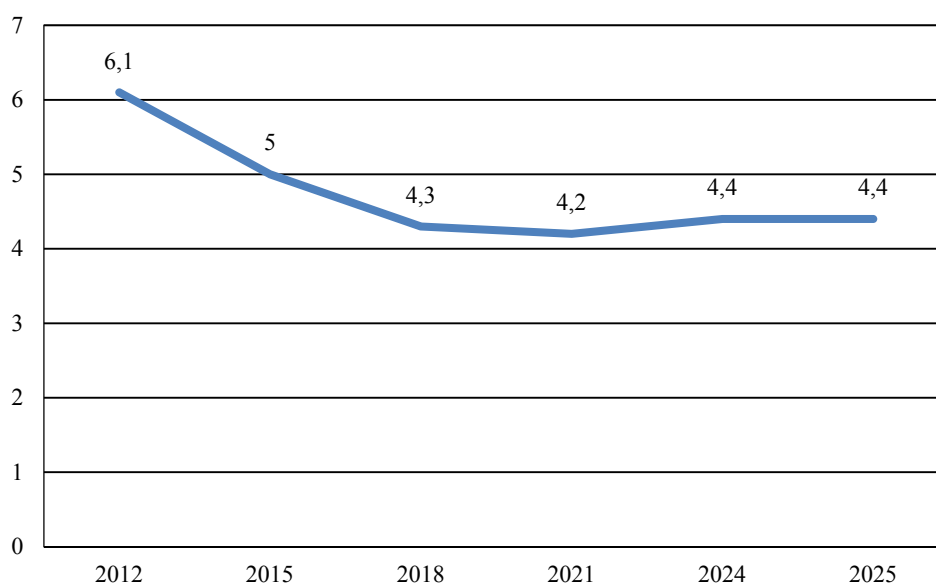
4. Мониторинг эффективности деятельности вузов и их филиалов. В 2013 г. прошел второй раунд мониторинга эффективности вузов. В 2012 г. его итоги вызвали острую критику, так как в число неэффективных попали такие известные высшие учебные заведения, как МАРХИ и РГГУ. В связи с этим при проведении мониторинга в 2013 г. было решено учитывать специфику деятельности вузов, и в результате неэффективными были признаны в основном малоизвестные за пределами городов, в которых они расположены, государственные вузы, а также филиалы государственных вузов. Однако главный удар пришелся по негосударственным вузам и их филиалам. Так, нуждающимися в оптимизации деятельности были признаны 23 государственных вуза, 7 негосударственных вузов и 15 филиалов государственных вузов, а в реорганизации – 125 негосударственных вузов и 184 филиала, 7 государственных вузов и 57 филиалов.

В принципе, санация системы высшего образования назрела давно: многие негосударственные вузы долгие годы являются «фабриками» по производству дипломов, а не кадров с высшим образованием. Мало отстают от них и ряд государственных вузов, особенно когда речь идет о заочной форме обучения. То, что негосударственный сектор высшего образования дает своим студентам низкокачественное образование, также не является секретом: при подготовке закона о распределении госзадания на подготовку кадров между государственными и негосударственными высшими учебными заведениями¹ было указано, что только 40 негосударственных вузов (из 450) могут реально пре-

¹ См. пояснительную записку к Федеральному закону от 16 ноября 2011 г. № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления имеющим государственную аккредитацию образовательным учреждениям среднего профессионального и высшего

тендовать на получение контрольных цифр приема и соответственно бюджетных субсидий на обучение бюджетных студентов.

Вопрос вызывает не необходимость оптимизации вузовской сети, особенно с учетом значительного сокращения студенческого контингента (*рис. 12*), а тот факт, что это делается на основании результатов мониторинга, а не в процессе лицензирования и аккредитации вузов.



Источник: расчеты автора.

Рис. 12. Прогноз численности студентов вузов в 2015–2025 гг. (базовый вариант), млн чел.

При этом оптимизируются и реорганизуются (путем ликвидации) именно аккредитованные вузы и филиалы, не говоря уже о том, что всем им была выдана государственная лицензия на проведение образовательной деятельности (а критериями эффективности, в частности, являются такие показатели, как учебная площадь в расчете на 1 студента и квалификация профессорско-преподавательского состава). Означает ли это, что проводимый мониторинг заменяет (сводит к чистой формальности) или в ближайшей перспективе должен заменить процедуру аккредитации вузов и что качество образования теперь определяется именно в его рамках?

Следует также отметить, что в 2013 г. в качестве одного из основных показателей эффективности деятельности вузов был использован показатель трудоустройства их выпускников. Таким образом, делалась попытка связать эффективность вузов с удовлетворением потребностей рынка труда. Но в условиях замедления экономики и роста безработицы трудоустройство выпускников вряд ли адекватно характеризует качество подготовки специалистов высшим учебным заведением, ведь структура этой подготовки определялась 4–5 лет назад, а кадровое планирование предприятий ведется в настоящее время в основном на 1 год или в лучшем случае на 3 года вперед. Кроме того, ву-

профессионального образования контрольных цифр приема граждан для обучения за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации».

зы готовят и бюджетных, и платных студентов, но при их выходе на рынок труда эти два потока сливаются в один, а вот заказчики у данных потоков разные (государство и домохозяйства), и решения они принимают исходя из разных соображений. Поэтому то, что неэффективно для одного заказчика, может оказаться эффективным для другого (например, когда бывший платный студент занимает на рынке труда место бывшего студента-бюджетника).

Представляется также, что те, кто оценивает эффективность деятельности вузов в рамках в том числе проводимого мониторинга, понимают ее крайне узко – как эффективность расходования бюджетных средств. Между тем не менее, а может, и более, важным является ответ на вопрос: что лучше для современного российского общества – человек, получивший высшее образование, пусть и не очень высокого качества, или не получивший его и в связи с этим считающий себя социальным аутсайдером (поскольку получение высшего образования, как уже отмечалось, стало социальной нормой)?

Видимо, нужно учитывать и тот факт, что вектор развития общества идет в направлении от производства товаров (индустриальная эпоха) к производству человека, его человеческого потенциала (постиндустриальная эпоха).

5. Нормативы подушевого финансирования вузов. В 2013 г. в подходе к разработке нормативных затрат на оказание государственных услуг высшего образования произошли некоторые изменения по сравнению с 2012 г., когда впервые Минобрнауки России установило нормативы подушевого финансирования (нормативы затрат в расчете на 1 студента) на подготовку кадров в бакалавриате, специалитете и магистратуре, по специальностям и направлениям подготовки.

В 2013 г. в связи с необходимостью повышения средней заработной платы ППС вузов до 200% средней заработной платы в экономике соответствующего региона министерство предложило ввести корректирующие коэффициенты, учитывающие, в каком субъекте РФ расположен вуз. Кроме того, для вузов, которые получили право устанавливать собственные стандарты, нормативы подушевого финансирования было предложено повышать по сравнению с другими вузами, обучающими по аналогичным специальностям (по направлениям подготовки)¹.

Минфин России возражал против установления вышеуказанным вузам повышенных нормативов исходя из следующей логики: государственные услуги, предоставляемые высшими учебными заведениями, – реализация основных образовательных программ бакалавриата, специалитета и магистратуры – являются стандартными (по ним установлены федеральные государственные образовательные стандарты – ФГОС), а следовательно, именно эту стандартную, одинаковую на всей территории Российской Федерации услугу следует финансировать из бюджета по одинаковым нормативам. Более высокие по сравнению с ФГОС стандарты подготовки по тем или иным программам вуз, имеющий право их устанавливать, должен, как считает Минфин России, финансировать из собственных средств. Но собственные средства вуза – это некая условность. В принципе, все средства, получаемые и расходующиеся вузом, имеют целевой характер. Доходы вуза от «приносящей доход деятельности» – это в основном внебюджетные средства, полученные от платных студентов. Однако эти средства вуз должен расходовать на обучение указанных студентов в соответствии с заключенными с ними догово-

¹ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 437 «О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего профессионального образования».

рами. Средства, выделяемые вузу по госзаданию на научные исследования или полученные им на НИОКР по госзаказу, должны расходоваться на выполнение или госзадания, или госзаказа и т.п.

Соответственно, если государство не будет финансировать обучение бюджетных студентов в рассматриваемых вузах по повышенным нормативам, то эти студенты за превышение стандарта по сравнению с ФГОС должны будут платить, как за дополнительную услугу. Но в случае дополнительной услуги либо студент имеет право отказаться от ее получения, либо уже при приеме с ним должен заключаться договор на ее оказание, и если бюджетный студент (его родители или законные представители) его не подпишет, то студента не примут в вуз. А это возможно только при внесении значительных изменений в российское образовательное законодательство, поскольку согласно ст. 43 Конституции Российской Федерации прошедший в вуз по конкурсу студент имеет право учиться в нем бесплатно (а конкурс теперь – это результаты ЕГЭ, а не согласие получать дополнительные платные услуги). Если не будет сделано законодательных изменений, то без повышения подушевых нормативов федеральные и национальные исследовательские университеты, а также вузы, получившие право устанавливать собственные стандарты по Указу Президента Российской Федерации¹, не смогут воспользоваться данным правом или смогут пользоваться им с большими ограничениями. Следовательно, либо не будет решена поставленная задача повышения конкурентоспособности российских вузов на мировом рынке высшего образования, либо на ее решение соответствующие вузы будут получать субсидии на иные цели, что, по сути, также будет означать изменение величины их подушевого норматива.

Отметим, что подобная практика уже начала реализовываться, например, в школьном образовании в Москве, когда были унифицированы нормативы подушевого финансирования гимназий, лицеев, школ с углубленным изучением предметов и обычных школ. Теперь по результатам рейтингования школ лучшие из них получают гранты-премии, что фактически ведет к повышению для них нормативов в расчете на одного учащегося, а особый статус школы определяется самой процедурой рейтингования. Указанная политика приводит к тому, что лучшие по рейтингу образовательные организации начинают избавляться от слабых учащихся или вынуждают родителей нанимать репетиторов, чтобы не портить свои средние показатели.

В вузах процесс идет сложнее, но отбор лидеров гонки для попадания в мировые рейтинги университетов и выделение значительных субсидий на реализацию их «дорожных карт» также фактически меняют для них значение подушевых нормативов и ломают всю первоначальную логику нормативно-подушевого финансирования, заявленную как внедрение механизма конкуренции в систему высшего образования.

¹ Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет, образовательные организации высшего образования, в отношении которых установлена категория «федеральный университет» или «национальный исследовательский университет», а также федеральные государственные образовательные организации высшего образования, перечень которых утверждается Указом Президента Российской Федерации, вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты по всем уровням высшего образования. Требования к условиям реализации и результатам освоения образовательных программ высшего образования, включенные в такие образовательные стандарты, не могут быть ниже соответствующих требований федеральных государственных образовательных стандартов (Закон «Об образовании в Российской Федерации», ст. 11, ч. 10).

2013 г. показал, что выдвинутые нами в 2012 г. предположения о том, что унификация норматива приведет к ухудшению положения сильных вузов (не попавших в особые списки) и к улучшению положения слабых вузов, начинают проявляться в полной мере. При этом реальной становится опасность снижения, а не повышения общего уровня высшего образования. Очевидно, что, для того чтобы стать мехматом МГУ, этому факультету потребовались столетия, поэтому нельзя надеяться, что одно лишь выделение равного финансирования по специальности (по направлению подготовки) «Математика» позволит факультету математики, например, регионального педагогического вуза сравняться по качеству образования с указанным выдающимся факультетом. Скорее, это приведет к деградации последнего¹.

Введение унифицированных по специальностям (по направлениям подготовки) нормативов подушевого финансирования может особенно больно ударить по средним по величине вузам, реализующим уникальные программы. Эти вузы, как правило, не являются многопрофильными (что позволило бы им значительно нарастить контингенты), их сила в специальных программах, дающих углубленную подготовку (например, преподавание нескольких иностранных языков). Но они как раз и показывают складывающийся в последние десятилетия вектор развития – после перехода к массовому высшему образованию начинается дифференциация вузов и программ для обеспечения индивидуализации высшего образования. Именно поэтому в развитых странах в чистом виде нормативы подушевого финансирования не применяются, помимо численности студентов, при финансировании вузов учитывается качество реализуемых программ. 2013 г. показал, что и в России необходимо осуществлять именно этот подход к бюджетному финансированию высших учебных заведений, иначе они могут утратить потенциал развития, не говоря уже о повышении конкурентоспособности российской системы высшего образования на мировом образовательном рынке.

5.4. Состояние науки и инноваций

В 2013 г. ситуация в науке и инновационной сфере была принципиально разной. Правительство начало радикальную трансформацию научного комплекса. Фактически был ликвидирован так называемый «академический» сектор науки, Академия наук была преобразована в экспертную организацию, создано новое Федеральное агентство научных организаций, в чье подчинение перешли научные организации трех государственных академий наук. Был образован новый научный фонд с существенным бюджетом, что в значительной мере изменит механизмы финансирования фундаментальных и поисковых научных исследований.

В инновационной сфере отмечалось, по-видимому, временное повышение активности венчурных инвесторов, в том числе бизнес-ангелов. Это происходило на фоне ухудшения общей экономической ситуации в промышленности, которая является главным потребителем технологических инноваций. Государственная политика в иннова-

¹ Понятно, что мехмату МГУ при переходе к унифицированным нормативам финансирования ничего не грозит, поскольку МГУ как национальное достояние будет финансироваться на значительно более высоком уровне, но этот пример должен, как нам представляется, показать, что в сфере высшего образования унифицированный подход к финансированию, не учитывающий историю формирования научно-педагогических школ, не работает. Более того, он может разрушить ранее созданное.

ционной сфере не претерпела радикальных изменений, и значительных инновационных прорывов также не состоялось.

5.4.1. Затраты на исследования и разработки и результаты

Макропоказатели состояния сферы науки России демонстрировали в 2013 г. устойчивость: доля расходов на исследования и разработки в валовом внутреннем продукте не изменилась, и прогнозируется, что она останется на том же уровне и в 2014 г. (табл. 8).

Таблица 8

Суммарные расходы на исследования и разработки: Россия и мир, % ВВП

Страна	2012	2013	2014
Израиль	4,3	4,3	4,2
Япония	3,4	3,4	3,4
США	2,8	2,8	2,8
Германия	2,8	2,8	2,9
Франция	2,3	2,3	2,3
Китай	1,8	1,9	2,0
Великобритания	1,8	1,8	1,8
Россия	1,5	1,5	1,5
Бразилия	1,3	1,3	1,3

Источник: 2014 Global R&D Funding Forecast. Battelle, R&D Magazine, International Monetary Fund, World Bank, CIA Fact Book. December 2013. P. 7.

Если оценивать масштабы финансирования исследований и разработок в абсолютных величинах, то глобальным лидером остаются США с объемом 450 млрд долл. в 2013 г. За ними следуют Китай (258 млрд долл.), Япония (163 млрд долл.), Германия (92 млрд долл.), Южная Корея (61 млрд долл.). Россия занимает 9-е место с объемом финансирования 38 млрд долл.

В России последние годы происходил прирост бюджетных ассигнований на НИОКР, поэтому стабильная доля расходов на науку в ВВП свидетельствует о том, что другие источники – частные российские средства, зарубежное финансирование – сокращаются. Это важная характеристика сфер науки и инноваций. В развитых странах наблюдается обратная тенденция: опережающий рост внебюджетного финансирования НИОКР при более высокой, чем в России, доле финансирования из частных средств. Так, в США расходы федерального правительства выросли в 2013 г. на 1,5% в сравнении с предыдущим годом, а расходы частного сектора – на 4% при том, что вклад компаний в суммарное финансирование НИОКР уже был более чем вдвое выше (71%) по сравнению с размером бюджетных ассигнований¹.

Результаты исследовательской деятельности российских ученых, измеряемые библиометрическими показателями, продолжают падать. Даже в том случае, когда есть прирост абсолютных величин (например, числа статей российских авторов, индексируемых в БД Web of Science (далее – WoS) и Scopus), относительные показатели России

¹ 2014 Global R&D Funding Forecast. Battelle, R&D Magazine, International Monetary Fund, World Bank, CIA Fact Book. December 2013. P. 8.

снижаются, поскольку происходит опережающий рост научной продуктивности в других странах, особенно в Китае, Индии, Южной Корее, Канаде, Испании, Италии¹.

По данным за 2012 г., доля России в мировом потоке научных публикаций составляла менее 2%². При этом показатели цитирования были еще ниже: если по числу статей Россия занимала 14-е место в мире, то по их цитированию – 23-е³. Средняя цитируемость российских статей за период 2008–2012 гг. составила 2,8 – самый низкий показатель среди стран БРИК (Бразилия – 3,3, Индия – 3,5, Китай – 4,2) и существенно меньше среднего по мировому потоку публикаций (4,8). При этом основной вклад в научную продуктивность вносили институты РАН, а публикационная активность ведущих университетов в последние несколько лет во многом возросла за счет совместных публикаций с сотрудниками институтов РАН⁴.

5.4.2. Основные изменения в научной и инновационной политике государства

2013 год стал поворотным в области институционального реформирования науки: были преобразованы три государственных академии – РАН, РАМН и РАСХН⁵, создано новое государственное агентство – Федеральное агентство научных организаций (ФАНО), учрежден новый научный фонд – Российский научный фонд (РНФ).

Одновременно активно разрабатывались принципы и критерии для проведения оценки результативности деятельности научных организаций, реформирования системы присуждения ученых степеней.

Вместе с тем реализация ряда запланированных инициатив так и не началась – например, проект по созданию в стране 1000 лабораторий нового типа, подведение итогов реализации второй очереди проектов по созданию лабораторий под руководством ведущих ученых (мегагранты).

В сфере инновационной политики ситуация была более спокойной. Было уточнено нормативно-правовое регулирование в отношении прав на результаты интеллектуальной деятельности, продолжалась работа институтов развития, они разработали новые стратегии своей деятельности.

Основное внимание было приковано к реформе Российской академии наук – не в последнюю очередь ввиду ее внезапного объявления и непредсказуемой логики последующих шагов по ее реализации. В это же самое время достаточно кулуарно прорабатывались меры по созданию нового научного фонда, по оценке научных организаций, по созданию нового ведомства, реформированию системы присуждения научных степеней. Итоги правительственных решений нередко становились полной неожиданностью,

¹ В зеркале Web of Science. 1998–2012. Блог Ивана Стерлигова. 21.06.2013 г. <http://sterligov.blogspot.ru/2013/06/web-of-science-1998-2012.html>

² Маркусова В., Либкинд А. Почем стоит опубликовать? Научное сотрудничество вузов и РАН в цифрах // Поиск. 03.05.2013 г. № 18. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/5988/>

³ Доклад В. Маркусовой «РАН и вузы: Соперничество или сотрудничество?» на Московском городском семинаре по науковедению. М.: ИНИОН РАН. 30.10.2013 г. http://www.inion.ru/index.php?page_id=436&id=589&ret=435

⁴ Так, в НГУ 90% статей публикуется в соавторстве с РАН, в МФТИ – 65%, в Иркутском государственном техническом университете – 60%, в НИУ ВШЭ – 40%. *Источник:* Маркусова В., Либкинд А. Почем стоит опубликовать? Научное сотрудничество вузов и РАН в цифрах // Поиск. 03.05.2013 г. № 18. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/5988/>

⁵ РАН – Российская академия наук, РАМН – Российская академия медицинских наук, РАСХН – Российская академия сельскохозяйственных наук.

и, более того, ввиду частой их корректировки формировалась атмосфера нарастающего хаоса. Поэтому прошедший год вызывает в памяти известное изречение В.И. Ленина: «Сначала надо ввязаться в серьезный бой, а там уже видно будет»¹.

5.4.3. Институциональные изменения

Реформирование академического сектора науки

В июне 2013 г. стартовал процесс реформирования научного комплекса страны – может быть, самого масштабного с начала 90-х – слияние трех государственных академий – РАН, РАМН и РАСХН с одновременным лишением их подведомственных научных институтов, создание нового федерального агентства научных организаций, разработка новых критериев и механизма оценки научных институтов.

Законопроект № 305828-6 «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» появился неожиданно даже для руководства академии и потому был воспринят негативно большинством научного сообщества. Возмущение вызвало не только содержание проекта, но и метод, который был избран для проведения реформы. В нарушение действующего законодательства, согласно которому должно проводиться общественное обсуждение, проект закона был сразу внесен в Государственную Думу. Профильное министерство – образования и науки РФ (МОН) – от авторства отказывалось, что само по себе выглядит абсурдно. Если внимательно проследить логику развития событий, то становится очевидным, что МОН было если не драйвером, то одним из идеологов предложенного варианта реформы РАН. Так, в марте 2013 г. министр науки Д. Ливанов заявил, что академическая форма организации науки в XXI в. бесперспективна, ее надо менять, и он будет для этого делать все от него зависящее². Однако президент страны, казалось, не был сторонником радикальных мер в отношении РАН. Еще в апреле на встрече с президентом РАН Ю. Осиповым он подтвердил необходимость дальнейшего развития «важной для нас структуры, которая называется Академия наук Российской Федерации»³. Тем не менее стремительный процесс изменений был запущен, и никакие протесты официальных структур, научного сообщества и международные воззвания остановить его не смогли.

Характерно, что даже после двух чтений в Государственной Думе проект оставался небрежно прописанным и содержал противоречия. По итогам двух чтений руководство РАН предложило внести в него пять основных поправок, текст которых показывает, насколько радикальными были прописанные в проекте закона изменения:

- 1) не ликвидировать РАН, а реорганизовать ее путем объединения с РАМН и РАСХН;
- 2) сформулировать основную цель РАН как проведение фундаментальных и прикладных исследований;

¹ Ленин В.И. О нашей революции. Полн. собр. соч. Т. 45. М., 1923. С. 381. <http://revarchiv.narod.ru/vladimilitch/lenin45/suhanov.html>

² Дмитрий Ливанов считает, что РАН бесперспективна // Российская газета. 24.03.2013 г. <http://www.rg.ru/2013/03/24/livanov-site-anons.html>

³ Встреча с президентом Российской академии наук Ю. Осиповым. Ново-Огарево, 16.04.2013 г. <http://kremlin.ru/news/17908>

3) разделить полномочия между РАН и агентством (позднее названным Федеральным агентством научных организаций) – так, чтобы за ФАНО была закреплена только функция управления имуществом РАН;

4) возратить статус юридических лиц региональным отделениям РАН;

5) сохранить двухступенчатую систему званий членов-корреспондентов и академиков и оставить за РАН право решать, как и когда избирать новых членов РАН.

После трех чтений проекта закона руководству РАН удалось отстоять большинство поправок, в том числе о реорганизации путем объединения трех академий, о сохранении за РАН функций проведения фундаментальных и прикладных исследований, а также координации исследований в вузах, о восстановлении региональных отделений как самостоятельных юридических лиц, о сохранении за академией статуса главного распорядителя бюджетных средств, в том числе на обеспечение деятельности региональных отделений. Наконец, было сохранено звание члена-корреспондента РАН. Однако РАН была лишена полномочий собственника федерального имущества, закрепленного за ранее подведомственными ей научными организациями. В итоге самым неопределенным оказалось положение именно научных институтов.

Закон был принят 27 сентября 2013 г.¹, и тогда же вышел Указ Президента РФ «О Федеральном агентстве научных организаций»². Только после этого началась разработка положения о принципах работы ФАНО и его полномочиях. Фактически появилось новое министерство науки, в ведение которого были переданы институты объединяемых государственных академий. ФАНО стало ответственным не только за имущественный комплекс бывших академий наук, но и за вопросы организации работы научных институтов, включая тематику проводимых ими исследований. Поскольку данная реорганизация с неизбежностью ведет к изменениям в существенной части научного комплекса, была создана Комиссия общественного контроля за реформой Академии наук. Ситуация стала катализатором объединения сил гражданского общества в науке – в Комиссию вошло 10 общественных организаций науки и образования³. Такое единение можно считать одним из немногих позитивных косвенных эффектов начатых реформ.

В центре внимания Комиссии было внесение поправок в разрабатываемое положение о ФАНО, поскольку в документе, который подготавливался в правительстве, роль агентства менялась от мягкого регулятора к жесткому централизованному руководителю. В частности, в первом варианте проекта положения функции координации деятельности институтов, экспертизы и научно-методического обеспечения сохранялись за РАН, а затем она была их лишена⁴. Большое значение придавалось и научно-координационному совету, который должен был создаваться в структуре ФАНО как посредник, обеспечивающий взаимодействие агентства, РАН и институтов. Обсуждались принципы подбора кандидатур в такой совет, основные параметры его работы.

Постановление правительства РФ «О Федеральном агентстве научных организаций» было подписано 25 октября 2013 г. (№ 950), и из утвержденного положения следует,

¹ № 253 от 27.09.2013 г. <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;3586986>

² № 735 от 27.09.2013 г. <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;3587023>

³ Ученые создали Комиссию общественного контроля за реформой Академии наук. http://www.polit.ru/news/2013/10/08/public_control_in_science/ 08.10.2013 г.

⁴ Самохина С., Городецкая Н., Черных А., Аминов Х. Сложноподчиненное положение // Коммерсантъ. 09.10.2013 г. № 184. <http://www.kommersant.ru/doc/2315297>

что для деятельности ФАНО не сформулировано ни целей, ни задач, однако все ключевые вопросы, связанные с финансированием, имуществом институтов, социальной сферой, закупкой оборудования и реактивов, являются его прерогативой. Предложения РАН «учитываются», но только по двум видам деятельности – при разработке планов проведения фундаментальных и поисковых исследований, а также при утверждении программ развития научных организаций, подведомственных агентству, государственных заданий на выполнение фундаментальных и поисковых исследований. Таким образом, планирование научной деятельности не было целиком передано ФАНО, но роль РАН стала второстепенной. При этом Академия наук вела переговоры о сохранении за собой ряда институтов широкого профиля¹, в том числе нескольких музеев и архивов, однако в окончательный список из 1007 организаций, передаваемых в ФАНО, вошли все организации государственных академий – от научных институтов до ведомственных поликлиник и детских садов².

О научно-координационном совете в постановлении правительства говорится только то, что в его состав входят ученые, «проводящие научные исследования на общепризнанном мировом уровне». Вероятно, будет принят отдельный нормативный документ о принципах формирования и задачах координационного совета, и пока деятельность ФАНО разворачивается без координирующей структуры.

ФАНО начало работать достаточно оперативно, бюджет институтов РАН был вовремя утвержден, и они смогли продолжить работу с 1 января 2014 г.³. Этот результат значительно позитивнее ожидавшегося в научном сообществе, где предрекали, что управлять наукой будут «олухи»⁴, а в экспертных советах можно ожидать одну «шпану»⁵. Выяснилось также, что в ФАНО предполагается нанимать управленцев из бывшего аппарата РАН, хотя опыт работы в научной сфере не является для будущих управленцев обязательным⁶. Один стимул к более эффективной работе агентство использовало сразу: первым приказом, выпущенным ФАНО, стало положение о ежемесячных надбавках разным категориям работников данного ведомства⁷.

¹ Власов В. Слухи о катастрофе науки преждевременны // Полит.ру. 24.12.2013 г. <http://polit.ru/article/2013/12/24/vlasov/>

² Распоряжением председателя правительства России № 2591-р от 30 декабря 2013 г. об утверждении Перечня организаций, подведомственных ФАНО России. <http://government.ru/media/files/41d4b2ee4aa4fdc62ccb.pdf>

³ К академикам найден финансовый подход // Коммерсантъ. 25.12.2013 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2376244>

⁴ Ждите олухов. Кто придет рулить наукой // Поиск.12.07.2013 г. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/6549/>

⁵ Вместо экспертов набегит одна шпана. Интервью с М. Гельфандом // Наука и технологии РФ. 01.07.2013 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=57508#.Ur11bLSBY3k

⁶ Крымова С. Примем к сведению. Какие знания и навыки нужны сотрудникам ФАНО // Поиск. 20.12.2013 г. № 51. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/8631/>

⁷ Приказ Федерального агентства научных организаций (ФАНО России) от 18 декабря 2013 г. № 1н «Об утверждении положений о порядке выплаты ежемесячной надбавки к должностному окладу за особые условия государственной гражданской службы государственным гражданским служащим центрального аппарата Федерального агентства научных организаций и руководителям, заместителям руководителей территориальных органов Федерального агентства научных организаций, о порядке премирования государственных гражданских служащих центрального аппарата Федерального агентства научных организаций и руководителей, заместителей руководителей территориальных органов Федерального агентства научных организаций, о порядке выплаты материальной помощи, единовременного поощрения за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу и единовременной выплаты при предо-

Следует отметить, что произошедшие изменения действительно устраняют конфликт интересов, существовавший в РАН, где были совмещены функции распределения и расходования средств. Практика разделения управления имуществом и собственно научной работой в мире достаточно распространена. Более того, эффективными зарекомендовали себя формы «государственное владение – управление по контракту»¹, когда государственными структурами (например, национальными лабораториями) управляют частные компании. Однако так и не была определена цена реформы РАН², а последствия реформирования РАН не просчитаны ни в одном из подготавливаемых в стране прогнозов долгосрочного развития³. Неопределенность ситуации сохраняется – в частности, пока неясно, каким будет Устав объединенной РАН, который должно утвердить Общее собрание объединенной академии⁴.

Непродуманность реформирования быстро стала очевидной: уже 31 октября 2013 г. президент страны ввел мораторий сроком на 1 год на сделки с имуществом академического комплекса и кадровые изменения, что впоследствии было зафиксировано в перечне его поручений⁵. Это достаточно реалистичный срок для того, чтобы проработать шаги по обеспечению дальнейшего функционирования институтов, ранее находившихся под управлением РАН, РАНХ и РАСХН. Кроме того, еще не утверждены критерии оценки результативности научных организаций, которые разрабатывались в течение года. Постановление правительства о корректировке системы оценки результативности деятельности научных организаций было принято 1 ноября⁶, но работа по обсуждению критериев и показателей продолжалась намного дольше. В настоящее время выбор надежных индикаторов оценки становится еще более актуальным, поскольку на них должно быть основано проведение ревизии академических институтов, переходящих в ведение ФАНО. Согласно принятому постановлению основными подходами к проведению оценки стали:

- вневедомственный характер, создание межведомственной комиссии;
- объединение научных организаций в референтные группы независимо от их ведомственной принадлежности с учетом областей научных знаний и видов проводимых научных исследований;

ставлении ежегодного оплачиваемого отпуска государственным гражданским служащим центрального аппарата Федерального агентства научных организаций и руководителям, заместителям руководителей территориальных органов Федерального агентства научных организаций». <http://www.rg.ru/2013/12/27/fano1-dok.html>

¹ Распространено в США – так называемая форма GOCO (governmentowned – contractoroperated). В этом случае государство устанавливает миссию организации и направления исследований, а частный сектор реализует миссию, используя лучшие бизнес-практики. См., например: <http://www.sandia.gov/about/history/goco.html>

² По оценкам президента РАН В. Фортова, стоимость реформы РАН составляет 60–70 млрд руб., что близко к бюджету всей академии 2013 г. *Источник:* Реформа РАН будет стоить государству 70 млрд руб. // Газета.RU. 01.10.2013 г. http://www.gazeta.ru/science/news/2013/10/01/n_3222769.shtml

³ Волчкова Н. Пространство поручений. Президент сделал заказ на новую научно-техническую политику // Поиск. 24.01.2014 г. № 3. <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/8796/>

⁴ Принятие Устава планируется в марте 2014 г.

⁵ Путин призвал не разбазаривать имущество и кадры РАН // РБК daily. 31.10.2013 г. <http://rbcdaily.ru/politics/562949989414296>; Перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию. 15.01.2014 г. Поручение 1, пп. г. <http://www.kremlin.ru/assignments/20065>

⁶ «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2009 г. № 312». Постановление Правительства РФ от 1 ноября 2013 г. № 979. <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=613a30f8-1475-4d9a-a6a3-75df1501be7a>

– использование показателей, применяемых для оценки результативности деятельности научных организаций в экономически развитых странах.

Вневедомственный характер оценки предполагается обеспечить благодаря созданию Межведомственной комиссии по оценке результативности научных организаций. На нее возложено немало задач, включая определение минимальных значений оценочных показателей, что очень важно и во многом предопределяет результаты оценки.

Второй аспект – референтные группы и в целом принципы проведения оценки. Этот аспект недостаточно проработан, поскольку оценка, судя по всему, будет практически исключительно количественной. Для каждой референтной группы в зависимости от профиля институтов будет определена комбинация из 6–7 показателей, наделенных определенным весом. Отклонение по итоговым показателям автоматически будет относить тот или институт к группе лидеров, стабильно работающих либо утративших научный потенциал. Потенциально опасным является положение, согласно которому число победителей не может превышать 1/3 общего числа участников соответствующей референтной группы. Соответственно, если в референтной группе оказалось много сильных институтов, часть из них все равно должна быть признана слабыми¹.

Оценка огрубляется еще и потому, что проводится на уровне организаций в целом, а не научных лабораторий. Количественные данные должны дополняться качественными, и предполагается, что экспертиза будет проводиться на ведомственном уровне, но только для анализа тех институтов, которым грозит ликвидация. Объективность выбора «победителей» по одним лишь количественным параметрам оценивать не предполагается², хотя прежний опыт количественных оценок показывает, что они могут привести к ошибочным результатам³.

Формирование референтных групп также требует тщательного экспертного подхода, поскольку непросто сделать сопоставимыми области знаний, да еще и с учетом характера проводимых работ. Поэтому критерии отбора экспертов тоже должны быть как-то обозначены, чего в постановлении нет.

К концу 2013 г. Министерство образования и науки представило список из 25 критериев оценки организаций, разбитых на 4 основные группы. Результативность и востребованность научных исследований будет оцениваться преимущественно на основе библиометрических показателей, а также патентной статистики, по числу созданных малых предприятий и объемам привлеченного финансирования. Развитие кадрового потенциала рассматривается в узком смысле – как подготовка (по валу) аспирантов и докторантов, а также как число лиц, прошедших стажировки. Интеграция в мировое научное пространство – это вновь библиометрия, теперь уже показатели по международному соавторству.

¹ Обращение профсоюза РАН к В.В. Путину о необходимости внесения изменений в порядок оценки результативности деятельности научных организаций. 11.01.2014 г. <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=fa8cc4f7-0177-47f3-813e-74bcc9857751#content>

² Чеботарев П. Экспертиза: их и наша // Троицкий вариант – наука. 14.01.2014 г. № 145. <http://trv-science.ru/2014/01/14/ehkspertiza-ikh-i-nasha/>

³ В частности, в период действия ПРНД (показателей результативности научной деятельности), которые определялись для каждого научного сотрудника в академических организациях, при свертке количественных данных нередко слабые сотрудники получали более высокие баллы за счет, например, активного чтения одного курса лекций в нескольких вузах или частых выступлений на конференциях. Подробнее о ПРНД см.: Российская экономика в 2007 г. Тенденции и перспективы. М.: ИЭПП, 2008. С. 442.

Данная система оценки примечательна тем, что в значительной мере опирается на библиометрические показатели, ограничения которых хорошо известны. Более того, негативные стороны использования библиометрии при оценке эффективности все больше проявляются в мировой науке¹. В частности, практика показала, что все больше цитат собирают необязательно сильные работы, но выполненные по модным темам. Расширяется и практика искусственного накручивания журналами цитирования опубликованных в них статей для повышения своих импакт-факторов². Расширяются дебаты о том, что библиометрия непригодна для оценки организаций и коллективов, а только для решения локальных задач – таких, как прием на работу, продвижение по должности, выделение грантов, а также определение победителей, – и только в сочетании с экспертной оценкой³.

Предложенная МОН система оценки российских организаций пока недостаточно проработана. Не определено, какие показатели являются обязательными для всех, как будут вычисляться отдельные индикаторы, где найти нужное число экспертов, не имеющих конфликта интересов, по достаточно узким направлениям.

В целом следует подчеркнуть, что не существует идеального набора показателей, особенно количественных, и наиболее объективная оценка достигается при комбинации их с экспертными оценками. Такая работа – длительная и дорогостоящая, поэтому проводить ее часто сложно. В связи этим повышается роль самих научных институтов, которые могут самостоятельно определять результативность и качество работы своих сотрудников. И хотя и в таком подходе есть угрозы предвзятой оценки, они будут снижены в случае распространения конкурсных и грантовых форм финансирования исследований.

Между тем российская система оценки стала развиваться по пути централизации, о чем свидетельствует «Карта российской науки» – еще один проект Министерства образования и науки, вызвавший неоднозначную реакцию.

Разработка «Карты российской науки»

Проект по формированию карты российской науки стартовал в середине 2012 г.⁴. «Карту» изначально планировалось использовать для определения «научных коллективов, работающих на высоком международном уровне, а также перспективных областей науки». Однако задача была сформулирована недостаточно четко, что вызвало тревогу и домыслы в научном сообществе⁵. Опасения усилились, когда конкурс выиграла консалтинговая компания «ПрайсватерхаусКуперс Раша Б.В.», не имеющая опыта такой работы и необходимых знаний. К сожалению, к концу 2013 г. все тревоги оправдались: после обнаружения 12 ноября опытной версии «Карты» стало понятно, что есть про-

¹ Alberts B. Impact Factor Distortions // Science. May 17, 2013. Vol. 30. P. 787.

² Так, скандалом прошедшего года стало исключение из рейтингов агентства Thomson Reuters 66 научных журналов, которые искусственно завышали индексы цитирования. См., например: Беляева С. Импакт – не факт? Научные журналы заподозрили в нечистоплотности // Поиск. 28.06.2013 г. № 26. <http://www.poisknews.ru/theme/science/6447/>

³ On the proper use of bibliometrics to evaluate individual researchers. Report presented on 17 January 2011 to the Ministry of Higher Education and Research. Institute de France. Academie des sciences. P. 6.

⁴ Дмитрий Ливанов пообещал построить карту российской науки // Наука и технологии РФ. 18.06.2012 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=47268#.UufTTftrIU

⁵ Российских ученых проверяют // Наука и технологии РФ. 29.11.2012 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=50459#.Ur6p9LSBY3k

блемы не только технического, но и методологического характера, и использовать «Карту», даже постепенно устраняя технические ошибки, нельзя, так как она в целом дает неверную картину.

Более того, так и осталось не вполне ясным ее предназначение. Согласно тексту заявки на конкурс, данные «Карты» «могут быть использованы для оценки эффективности и конкурентоспособности российской науки, для принятия управленческих и финансовых решений в отношении научных организаций и коллективов, а также для разработки мер по дальнейшему развитию научной деятельности»¹. Именно то, что «Карта» может быть использована для оценки организаций и принятия в их отношении управленческих решений, и вызвало наибольшее ее неприятие. В то же время представители МОН в конце года заявили, что «Карта науки» не будет использована для оценки, она представляет собой полезную базу данных для ученых, государства и бизнеса² – чтобы каждый желающий мог узнать, кто и где занимается какой-либо научной тематикой и насколько продуктивно.

Вместе с тем пока «Карта» не позволяет решать никакие из перечисленных выше задач. Главная проблема – использование классификатора научных направлений, не применимого в российской науке³. В «Карте» предусмотрены рубрики, некорректно относящие направления исследований к определенным областям знаний, и, кроме того, ряд важных направлений отсутствуют в классификаторе. Эту проблему нельзя устранить даже в том случае, если каждый ученый, получив доступ к «Карте», откорректирует свои данные, в которых пока много технических ошибок (неполнота, проблемы авторов с одинаковыми фамилиями и инициалами, несоответствие численных данных тем, что есть в других базах данных, и др.).

Вопрос менее значимый: как часто ученые должны будут вручную исправлять свои данные, занесенные в «Карту». Не ясно и то, связана ли будущая оценка институтов РАН с решением правительства ускоренно развивать университетскую науку, в том числе путем выделения существенных средств 15 вузам, из которых по крайней мере пять должны войти к 2020 г. в первую сотню ведущих мировых университетов⁴. По-видимому, за счет финансовых вливаний и проведения различного рода обучающих мероприятий было сочтено возможным серьезно «дотянуть» вузы до мирового уровня.

Характерно, что в существующих рейтингах университетов используются разные группы показателей, и в какие именно рейтинги следует попасть, вероятно, могут решать сами университеты. Однако во всех рейтингах уровень научных исследований играет важную роль, а в российских университетах научная составляющая остается слабой. Оценка работы национальных исследовательских университетов (НИУ), проведенная Министерством образования и науки в 2013 г., показала, что в первую очередь они отстают от зарубежных университетов по показателям научно-технической дея-

¹ Фейгельман М. КРН имени И.Сусанина и ее защитники // Троицкий вариант. 2013. № 144. С. 4. <http://trv-science.ru/2013/12/24/krn-im-i-susanina-i-ee-zashhitniki/#more-34032>

² Навигация в мире научных знаний // Наука и технологии РФ. 19.12.2013 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=72618#.Ur7Rm7SBY3k

³ Основные замечания к базе «Карта российской науки». Комиссия общественного контроля за ходом и результатами реформ в сфере науки. <http://www.rascommission.ru/index.php/documents/statements/57-zamechaniya-k-karte-rossiyskoy-nauk>

⁴ В 2012 г. на правительственном уровне была поставлена задача вывести к 2020 г. несколько российских университетов в число ведущих в мире за счет существенного бюджетного финансирования 10–15 отобранных на конкурсной основе вузов.

тельности – по публикационной активности, и особенно по цитированию, а также по патентованию¹. В то же время в число 15 победителей, которые стали известны в июле, вошли 11 НИУ и 2 федеральных университета². Эти вузы все предшествующие годы получали существенные бюджетные средства, в том числе на развитие исследовательской базы, и должны были постепенно нарастить объемы внебюджетного финансирования. Однако их бюджетная зависимость осталась высокой, поэтому новая правительственная инициатива дает им возможность продолжать работать в условиях привилегированного финансирования. В октябре все избранные вузы представили «дорожные карты» развития до 2020 г., 12 из них были утверждены. В зависимости от качества этих программ вузы получили от 1,1 до 1,5 млрд руб. до конца 2013 г. и на 2014 г.³ Перед этими вузами действительно открывается блестящая возможность привлечь к сотрудничеству ученых из бывших институтов РАН, проходящих через сложный период реформирования и оптимизации. Это вполне прагматичный подход в свете ослабления РАН и по-прежнему невысоких показателей результатов исследовательской деятельности даже в ведущих вузах.

Происходящие институциональные изменения в целом вызывают пессимизм. Эксперты предсказывают усиление оттока молодых ученых за рубеж, а еще больше – в научные подразделения компаний внутри страны, особенно в таких областях, как биотехнологии, биомедицина. Это действительно возможно: в целом эмиграционные настроения, особенно в среде научной молодежи, усилились, о необходимости выбора «профессия или страна» стало говорить чаще, чем в прежние годы. Однако внешний отток сдерживается, по крайней мере, в настоящее время, емкостью рынка труда за рубежом, особенно в США. В то же время уход в частный сектор внутри страны можно рассматривать как позитивное изменение, однако здесь также действуют ограничения. В России очень мало высокотехнологичных компаний, серьезно относящихся к развитию собственных подразделений НИОКР. Если же говорить о той части науки, которую принято относить к фундаментальной, то в краткосрочной перспективе происходящее реформирование не пойдет на пользу продуктивности в этом сегменте. В дальнейшем многое будет зависеть от того, какими будут практические шаги по оценке организаций и управлению бывшими академическими институтами.

5.4.4. Создание Российского научного фонда

Связанным с институциональными изменениями можно считать создание в прошедшем году Российского научного фонда, который существенно меняет композицию институтов поддержки научных исследований. Фонд будет распоряжаться значительно более существенными, чем два других научных фонда – РФФИ и РГНФ, – бюджетными средствами (табл. 9). Более того, с созданием РНФ прекращается, согласно поручению президента, финансирование фундаментальных и поисковых исследований через инструмент федеральных целевых программ (ФЦП)⁴, и, таким образом, меняются струк-

¹ Кондракова Т. При прочих неравных. НИУ оценили без скидки на разницу потенциалов // Поиск. 11.10.2013 г. № 41. С. 6.

² 15 вузов стали победителями конкурса на получение субсидии для вхождения в мировые рейтинги университетов. 08.07.2013 г. <http://минобрнауки.рф/новости/3503>

³ Шаталова Н. В битве амбиций. Дюжине российских вузов выданы путевки в мировые лидеры // Поиск. 01.11.2013 г. № 44. <http://www.poisiknews.ru/theme/science-politic/7985/>

⁴ Перечень поручений по итогам заседания Совета по науке и образованию. 15.01.2014 г. Поручение 1, пп. в. <http://www.kremlin.ru/assignments/20065>

тура и механизмы финансирования научных исследований в стране. По мнению генерального директора РНФ А. Хлунова, бюджет фонда может стать еще больше, поскольку президентское поручение затрагивает около трети существующих ФЦП¹.

Таблица 9

Размеры бюджетного финансирования научных фондов в России, млрд руб.

Организация	2014	2015	2016
Имущественный взнос РФ в РНФ	11,4	17,2	19,1
РФФИ	9,2	10,93	14,3
РГНФ	1,54	1,82	2,37

Источник: Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?70792>

О необходимости расширения грантового финансирования науки говорится очень давно, равно как и о том, что должно быть разнообразие фондов. Однако место нового фонда среди других научных фондов выглядит почти уникально. Согласно ФЗ «О Российском научном фонде и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (от 2 ноября 2013 г. № 291-ФЗ) «фонд создается в целях поддержки фундаментальных и поисковых исследований, развития научных коллективов, занимающих лидирующие позиции в определенной области науки», что в значительной степени перекликается с тем, чем занимаются РФФИ и РГНФ. Кроме того, фонд будет оказывать поддержку научным организациям и вузам, создавать в них лаборатории и кафедры мирового уровня, развивать экспериментальную базу для проведения научных исследований.

Одновременно с этим фонд может заниматься предпринимательской деятельностью, учреждать хозяйственные общества. При этом фонд не может быть признан банкротом, хотя основная часть его бюджета – это федеральные средства. Таким образом, он представляет собой удивительный гибрид всего, что только возможно и что запрещено сочетать в других научных фондах, имеющих организационно-правовую форму бюджетных учреждений, хотя возможность для научных фондов преобразования их в форму «фондов» обсуждалась еще в 2001 г. Более того, МОН подготовило проект постановления правительства «Об инвестировании временно свободных средств Российского научного фонда (РНФ)»². Проект устанавливает перечень разрешенных активов, порядок и условия инвестирования временно свободных средств РНФ и порядок совершения сделок по инвестированию. Такими инвестициями занимаются РОСНАНО и Российская венчурная компания (РВК), где это оправдано сложностью быстрого отбора перспективных инновационных проектов. В случае РНФ аргументация состоит в том, что доходы от инвестирования могут быть использованы для обеспечения текущей работы фонда, что увеличивает объем средств, направляемых собственно на поддержку науки³.

Таким образом, правительство пытается создать для РНФ режим наибольшего благоприятствования, как когда-то специальные условия создавались для фонда «Сколково». При этом обоснованием необходимости формирования нового фонда была названа

¹ Черных А. Наука заиграет всеми грантами. Президент изменил систему финансирования исследований // Коммерсант.ru. 17.01.2014 г. <http://www.kommersant.ru/doc/2385314>

² Временно свободные средства Российского научного фонда предлагают инвестировать в различные ценные бумаги. 21.01.2014 г. <http://www.finmarket.ru/shares/news/3609662>

³ Александр Хлунов рассказал журналистам о грантах Российского научного фонда. http://polit.ru/news/2014/01/29/khlunov_about_rscf/ 29.01.2014 г.

потребность в более эффективном финансировании научно-технологической деятельности. Однако этой цели можно было достигать и через существующие научные фонды, поскольку ничто не мешало преобразовать их в организационно-правовую форму «фонда» с предоставлением тех же полномочий, которыми теперь наделен РФФ. Поскольку экономическая целесообразность формирования новой структуры, влекущая за собой затраты на организацию, формирование новых экспертных советов и разработку целого ряда регламентов, сомнительна, появление новой структуры можно рассматривать как прежде всего реализацию политических интересов. Вместе с тем теоретически создание параллельной финансирующей организации в науке имеет и положительный аспект, поскольку это может стимулировать конкуренцию и способствовать более эффективной работе фондов. Однако то, что условия для деятельности РФФ и других фондов изначально неравные, ставит новый фонд вне конкуренции.

5.4.5. Кадровые проблемы науки и пути их решения

«Диссергейт» и «Диссернет»

В течение года на один из передних планов вышли проблемы недобросовестной подготовки диссертационных работ, плагиата, подделки научных публикаций, в которых должны быть представлены результаты исследований, и в целом снижения качества диссертаций. Возрастающая волна разоблачений плагиата в диссертациях получила название «диссергейт». Несмотря на то что качество диссертационных работ с начала 2000-х годов упало во всех областях наук, в общественных дисциплинах есть самостоятельная проблема, которая состоит в том, что чиновники и государственные деятели предпочитают получать степени по экономическим, политологическим, социологическим, юридическим наукам. По статистике, за последнее десятилетие число утвержденных кандидатских диссертаций по естественным и техническим наукам незначительно сократилось (за исключением химических наук, где прирост составил 15,5%), а по ряду общественных – выросло. Особенно выделяются на общем фоне политические науки (рост числа утвержденных диссертаций в 2 раза за период 2000–2011 гг.) и экономические науки (прирост почти в 1,5 раза)¹.

Спонтанные разоблачения постепенно переросли в общественное движение – (сетевое общество) «Диссернет», сайт которого заработал в сентябре 2013 г. Оно объединило ученых разных специальностей, участвующих в проведении экспертизы кандидатских и докторских диссертаций, защищенных в России с конца 1990-х годов. Результаты экспертизы широко обнародуются, и плагиаторами оказались в том числе лица, занимающие достаточно высокие позиции в сфере образования и науки², а также некоторые политики³. «Диссернет» показал, что фактически в сфере подготовки и защиты диссертаций сложились мафиозные сети, включающие как научно-образовательные учреждения, так и экспертов, работающих в ВАК. При этом в наибольшей мере в эту сеть вовлечены работники сферы образования – от профессоров до ректоров вузов⁴.

¹ Индикаторы науки: 2013. Статистический сборник. М.: НИУ ВШЭ, 2013. С. 63.

² Котляр П. Пусть сами разбираются, кто у кого что украл. «Диссернет» уличил шестерых бывших и нынешних чиновников Минобрнауки в списывании диссертаций. 14.11.2013 г. http://www.gazeta.ru/science/2013/11/14_a_5752705.shtml

³ <http://ru.wikipedia.org/wiki/Диссернет>

⁴ Ростовцев А. Три фонтана научной туфты // Газета.RU. 27.12.2013 г. http://www.gazeta.ru/science/2013/12/27_a_5821533.shtml

«Диссернет» вызвал неоднозначную реакцию. Так, МОН, которое в начале волны разоблачений создало 10 рабочих групп по разным областям наук для выработки рекомендаций по созданию диссертационных советов, оценке квалификации их членов, а также по определению состава критериев для организаций, претендующих на открытие аспирантур и докторантур, считает, что единственно авторитетной экспертной организацией является ВАК (Высшая аттестационная комиссия)¹.

«Диссернет» все-таки способствовал ряду изменений, в том числе тому, что был увеличен с 3 до 10 лет срок давности по плагиату в диссертациях². Правда, новое правило распространяется только на диссертации, защищенные три года назад и менее, а остальные получатели степеней фактически амнистированы. Однако в целом, несмотря на активную работу «Диссернета», деятельность ВАК продолжается практически без учета постоянно раскрываемых случаев фальсификаций и плагиата, и потому общественное движение за чистоту защищаемых степеней и деятельность правительства происходят в значительной степени автономно.

Повышение уровня исследований за счет привлечения зарубежных ученых

В прошедшем году продолжилась программа мегагрантов³, проводилась оценка проектов второй очереди, получивших средства в 2011 г.⁴, и были подведены итоги четвертого конкурса, определены 42 победителя, которые будут создавать новые лаборатории. Несмотря на критику данной программы, которая возникала по разным поводам, в целом ее промежуточные итоги можно оценить положительно. 119 действующих в рамках программы лабораторий за период своей деятельности опубликовали результаты в 800 рейтинговых журналах. Продуктивность оказалась на уровне 7 статей на лабораторию при формальном требовании как минимум одна статья в год. Более трети руководителей лабораторий – «среднее поколение» ученых, в возрасте от 45 до 60 лет, что также можно рассматривать как весьма хороший показатель⁵. Позитивный эффект состоит не только в приросте публикаций и благоприятной возрастной структуре руководителей, но и в том, что эти лаборатории стали центрами диффузии новых знаний за пределами тех организаций, где они размещаются. Они организуют семинары и конференции и даже в какой-то мере способствуют развитию междисциплинарных исследований. Негативный аспект тоже есть – и он традиционный: из лабораторий происходит отток кадров, особенно молодых, за рубеж, поскольку в России сохраняется неопределенность перспектив работы таких лабораторий, с одной стороны, а хорошо подготовленные в них кадры пользуются спросом на рынке труда – с другой. В связи с этим важно, чтобы наряду с этой программой развивались и другие лаборатории, в частности осуществлялась поддержка новых и существующих лабораторий. Такой конкурс МОН

¹ Котляр П. Пусть сами разбираются, кто у кого что украл. «Диссернет» уличил шестерых бывших и нынешних чиновников Минобрнауки в списывании диссертаций. 14.11.2013 г. http://www.gazeta.ru/science/2013/11/14_a_5752705.shtml

² Подведены итоги работы Совета по науке. 25.12.2013 г. <http://минобрнауки.рф/новости/3854>

³ Подробнее о программе мегагрантов см. в: Состояние науки и инноваций // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: Издательство Института Гайдара, 2013. С. 410–412.

⁴ Результаты оценки должны были представить в сентябре и тогда же продлить проекты, однако этого не произошло.

⁵ Муравьева М. Мегагранты: программа удалась // Наука и технологии РФ. 19.06.2013 г. http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=57230#.Ur7xRrSBY3k

планировало объявить в ноябре, а теперь сходные проекты будут запущены в 2014 г. Российским научным фондом¹.

В прошедшем году были также подведены итоги выполнения проектов под руководством русскоязычных ученых, проводившихся с 2009 г.² Идея данной меры состояла в том, чтобы использовать опыт и знания российской научной диаспоры путем приглашения их «возглавить научные исследования российских научных коллективов, а также организовать проведение в России научных семинаров для интенсивного повышения научного кругозора, освоения новых научных методик российскими исследователями»³. Руководители проектов должны были проводить в России как минимум 2 месяца ежегодно в течение двух лет. Накопленные за пять лет данные позволяют сделать ряд выводов о результатах совместной работы по отобранным проектам. В то же время собиравшиеся по запросу МОН сведения пока не дают возможности оценить, насколько устойчивыми в дальнейшем могут быть сложившиеся партнерства.

Две трети приглашенных исследователей работают в США (31%) и в Западной Европе. Это в целом соответствует структуре эмиграции научных кадров, которая складывалась начиная с распада СССР. Большинство (76%) работают в университетах, остальные распределяются между научными институтами – 17% (это институты академий наук в странах СНГ, а также государственные или крупные международные исследовательские центры) и другими организациями – 7% (в эту группу попали все частные исследовательские организации)⁴. Почти половина приглашенных исследователей (44%) занимают профессорские позиции, 26% – должности научных сотрудников.

Данные об итогах выполнения проектов свидетельствуют о том, что качество публикаций участников было более высоким, чем в среднем по ФЦП «Кадры» (табл. 10).

Таблица 10

Публикационная активность по Федеральной целевой программе «Кадры» в целом и по проектам под руководством приглашенных исследователей, 2009–2012 гг.

	Общее количество статей в WoS	Общее количество ссылок в WoS	Средняя цитируемость статей в 2009–2012 гг.	Количество высокоцитируемых статей
Вся Программа	4502	5554	1,23	16
Проекты под руководством приглашенных исследователей	878	1580	7,7	5

Источник: данные Национального фонда подготовки кадров.

Из табл. 10 следует, что публикации, сделанные в рамках сотрудничества с приглашенными исследователями, цитируются в 7 раз больше, чем публикации в целом по программе. Некоторое представление об эффектах этой меры дает оценка вклада приглашенного исследователя, которая приводилась в аннотированных отчетах участников

¹ Александр Хлунов рассказал журналистам о грантах Российского научного фонда. http://polit.ru/news/2014/01/29/khlunov_about_rscf/ 29.01.2014 г.

² Проекты поддерживались в рамках Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 гг.» (далее – «Кадры») (мероприятие 1.5 «Проведение научных исследований коллективами под руководством приглашенных исследователей»). На их реализацию было выделено 1,6 млрд руб. из средств федерального бюджета.

³ <http://he.ntf.ru/p6aa1.html>

⁴ Данные Национального фонда подготовки кадров.

проектов. Данный раздел отчета заполнялся в свободной форме, и имеющиеся в них данные несводимы в единую структуру, однако некоторые качественные выводы все же можно сделать.

В большинстве случаев роль приглашенных ученых сводилась к следующим функциям:

- общее руководство и контроль выполнения проекта;
- передача знаний, опыта и исследовательских методик;
- совместные публикации;
- проведение семинаров. Все приглашенные ученые участвовали в проведении семинаров в тех организациях, где выполнялся проект. Некоторые организовывали семинары за рубежом с привлечением российских коллег.

В ряде случаев участие приглашенного ученого обеспечило доступ к уникальному оборудованию зарубежных лабораторий и научных центров. Была также отмечена их роль в освоении соответствующей западной модели организации исследовательской деятельности, что представляется весьма важным результатом в условиях относительной автаркии российского научного комплекса. Зарубежные ученые помогли установить контакты с другими зарубежными организациями, что способствует формированию сетевых взаимодействий.

Многие участники планируют продолжать сотрудничество. Для приглашенных исследователей, как и для российских команд, основные его формы – это подготовка публикаций, а также совместное обучение аспирантов. Вместе с тем свидетельства формирования более серьезных научных связей, например в форме совместных заявок на российские и зарубежные гранты и конкурсы, встречаются не так часто. По-видимому, сдерживающими факторами являются уровень проводимых в России исследований, с одной стороны, и неготовность представителей научной диаспоры к регулярным визитам в Россию – с другой.

Внутренняя мобильность исследователей

Внутренняя (внутри страны) мобильность исследователей считается важным фактором повышения результативности науки. Мобильность способствует росту качества научных результатов за счет трансфера знаний, позволяет адаптировать лучшие практики, улучшает ситуацию на рынке труда, стимулирует рост производительности и инновационности за счет роста социального капитала научных работников. Особенно эффективной считается межсекторальная мобильность, при которой происходит переток кадров из государственных научных организаций и институтов в корпоративный сектор и обратно. Исследования показывают, что такая мобильность способствует росту научной продуктивности в форме публикаций и патентов.

Показатели внутренней мобильности в России и мире собираются сравнительно недавно, хотя необходимость тщательной оценки тенденций внутренней мобильности исследователей была провозглашена в странах ЕС как минимум в 2006 г., а первые работы на эту тему появились в конце 1990-х годов. Россию при этом отличают две особенности:

1) крайне низкий уровень внутренней мобильности, даже в сравнении со странами со значительно меньшими по масштабам научными комплексами. Характерно также, что Россия – самая немобильная страна среди государств БРИК (*табл. 11*);

Таблица 11

Межсекторальная мобильность исследователей в странах БРИК, 1996–2010 гг.

Страна	Переход в корпорации, чел.	Переход из корпораций, чел.
Китай	8732	8280
Индия	1628	1415
Бразилия	1208	935
Россия	718	592

Источник: International Comparative Performance of the UK Research Base – 2011. A report prepared for the Department of Business, Innovation and Skills. Elsevier, 2011. P. 77.

2) переходы в основном происходят из НИИ, и в них же направляется основной поток уходящих из корпоративного сектора. По всей видимости, это сохраняющиеся связи между отраслевыми НИИ и компаниями (предприятиями), которые существовали еще в СССР. В других странах самые мобильные исследователи – в университетах. Туда же активно приходят кадры из корпораций.

В России меры по стимулированию мобильности были анонсированы сравнительно недавно – 3–4 года назад, пока их мало, они несистемны и реализуются фактически в тестовом режиме. Они в основном направлены на развитие кооперации академических и вузовских работников, а также исследователей из государственного сектора науки и из промышленности. Одним из инструментов стимулирования внутренней мобильности кадров можно рассматривать и технологические платформы. Однако исследование, проведенное автором в трех технологических платформах¹, показало, что только в одной платформе пока задумывались о проблеме мобильности кадров и о способах ее стимулирования между организациями платформ.

При этом представители платформ единодушны в оценках состояния внутренней мобильности и факторов, ей препятствующих. Они считают ее крайне низкой и видят причину в качестве кадров, что делает использование определенных традиционных видов поощрения мобильности (например, консалтинг профессоров в компаниях) неэффективными и потому ненужными. Как важные были оценены меры, связанные с подготовкой кадров и проведением стажировок. По мнению участников платформ, нужны и более жесткие меры, связанные с определенным «принуждением к мобильности», за счет включения показателя мобильности в число отчетных показателей для НИИ и вузов.

Платформы представляют собой тот инструмент, который может способствовать решению кадровых проблем, однако есть отраслевая специфика и различные миссии платформ, которые накладывают ограничения на возможности стимулирования мобильности. Более того, в некоторых областях излишняя мобильность нецелесообразна, поскольку ведет не к трансферу знаний, а к возможному раскрытию конфиденциальной информации.

Мобильность может возрасти благодаря работе Центров коллективного пользования оборудованием (ЦКП), где есть основа для развития более тесного сотрудничества между вузами (НИИ) и компаниями. В настоящее время в стране сеть ЦКП уже достаточно обширна и насчитывает примерно 390 центров². Внимание к ЦКП в ближайшей

¹ Дежина И. Разработка механизмов трансфера знаний за счет профессиональной мобильности с участием технологических платформ. Отчет о научно-исследовательской работе по государственному заданию Министерства образования и науки РФ. М.: Российский фонд технологического развития, 2013.

² Заседание Совета по науке и образованию. Москва, Кремль, 20.12.2013 г. <http://news.kremlin.ru/news/19865>

перспективе будет возрастать. В частности, МОН должно выполнять поручения президента по определению приоритетов в целях более рационального использования сети федеральных центров коллективного пользования (Пр-2426 от 18 октября 2013 г.)¹.

5.4.6. Связи в инновационной системе: технологические платформы и кластеры

Инструмент технологических платформ, направленный на усиление связей в инновационной системе, развивался и в 2013 г., причем технологические платформы стали все больше использоваться правительством в качестве экспертов по определенным отраслевым и межотраслевым проблемам. Общее число технологических платформ возросло до 34. МОН и Министерство экономического развития (МЭР) предложили платформам принять участие в формировании тематики федеральных целевых программ, поскольку они представляют консолидированную позицию разных стейкхолдеров, включая бизнес, а не мнение отдельных организаций. Из предложений 25 платформ, которые принимали участие в формировании тематик федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы», около 10 были признаны качественными². Такой результат свидетельствует о сохраняющейся слабости платформ. Она может быть отчасти объяснена тем, что государство не предоставило финансовой поддержки на самых начальных этапах развития этого инструмента.

Вместе с тем есть некоторые основания для осторожного оптимизма. МЭР планирует выделять платформам укрупненные гранты в рамках ФЦП для проведения платформами конкурсов на выполнение работ на условиях их паритетного финансирования со стороны платформ³. К концу года была проведена оценка работы платформ, и в дальнейшем планируется поддерживать те, которые действительно становятся коммуникационными площадками. Ряду платформ удалось сформировать системы экспертизы, и около трети платформ могут провести комплексную научно-техническую финансово-экономическую экспертизу, в том числе по заказам институтов развития⁴. Более того, 2/3 платформ заявили о том, что их предложения и экспертные оценки были приняты во внимание и учтены в различных документах органов исполнительной власти, что является достаточно высоким результатом.

При этом с точки зрения лучших практик, по оценкам Межведомственного аналитического центра⁵, наиболее успешны платформы, находящиеся ближе к рыночному спро-

¹ Информационное сообщение о сборе предложений по приоритетным научным задачам. 22 ноября 2013 г. <http://минобрнауки.рф/новости/3770>

² Горбатова А. Выборочная поддержка. 31.05. 2013 г. http://strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=56890

³ Выступление А.Е. Шадрина, директора Департамента инновационного развития МЭР, на пленарном заседании «Тройная спираль, государство и инновационная политика». XI международная конференция исследователей «тройной спирали». Лондон, 8 июля 2013 г. <http://tha2013.org/tha/index.php/tha/index/pages/view/programme#Workshops>

⁴ Данные опроса, проведенного Российским фондом технологического развития, на выездном совещании технологических платформ, проходившем в г. Пущино 2–3 июля 2013 г. В опросе приняли участие 22 организации – координатора ТП.

⁵ Довгий В.И. Практика взаимодействия технологических платформ и развития межплатформенных связей при реализации крупных межотраслевых программ и проектов. Презентация на Международном форуме технологического развития ТЕХНОПРОМ-2013. Новосибирск, 14.11.2013 г.

су, где компании составляют не менее половины участников. По своей идеологии они напоминают европейские аналоги.

Внимание к платформам в следующем году может возрасти, поскольку в Послании Президента Федеральному Собранию¹ технологическим платформам уделено особое внимание как инструменту повышения инновационности, в том числе платформы должны ориентироваться «на конкретный результат, на получение патентов и лицензий, на практическое внедрение разработок». Вместе с тем важно, чтобы не было утеряно исходное предназначение платформ как инструмента взаимодействия. Это не коллектив разработчиков, патентующих свои изобретения, хотя успешная работа платформ действительно может способствовать формированию альянсов, в рамках которых появятся и патенты, и ноу-хау.

Наряду с платформами развивались и инновационные кластеры. В конце 2013 г. им были выделены бюджетные средства (субсидии) на образовательные программы (стажировки, краткосрочные программы повышения квалификации), закупку технологического оборудования, выставочно-ярмарочную деятельность. При этом распоряжение о выделении субсидий 11 кластерам было выпущено только в середине ноября², поэтому тратить бюджетные средства надо было очень быстро. Наибольший запрос среди кластеров был на развитие объектов инновационной и образовательной инфраструктуры³, что вполне объяснимо, поскольку у кластеров среди самых существенных проблем – кадровые проблемы, причем во всех областях – от дефицита менеджеров по управлению кластерами до наличия специалистов, которые нужны компаниям-резидентам⁴.

Системно развивать кластеры предполагается в 2014 г., в частности, планируется увязать данную меру с другими инициативами правительства, такими, как программы инновационного развития государственных компаний. Вновь выбран «принуждающий» подход – компаниям планируется вменить в обязанность взаимодействовать с кластерами в рамках программ своего развития. На фоне неблагоприятного бизнес-климата это вряд ли приведет к резкому росту инновационной активности. Настораживает и то, что ни в одной из стран постсоветского пространства реализовать на практике теорию кластеров пока не удалось.

5.4.7. Стимулирование инновационной деятельности

Обсуждая итоги инновационного развития, следует принимать во внимание несколько макротенденций, которые, безусловно, оказывают влияние на состояние и перспективы инновационной деятельности. Первое: МЭР объявило о замене в долгосрочном прогнозе (до 2030 г.) инновационного сценария на консервативный. Именно инновационный сценарий базировался на ускоренном развитии науки и инновационного сектора. Второе: это продолжающийся отток капитала из страны. Третье: рекордный за последние 4 года спад производства в обрабатывающих отраслях промышленности. На этом фоне наблюдались локальные успехи в отдельных сегментах венчурного финансирования. Однако, по мнению РВК, рынок венчурного инвестирования будет разви-

¹ Послание Президента Федеральному Собранию. Москва, 12.12.2013 г. <http://www.kremlin.ru/news/19825>

² Распоряжение Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 2128-р.

³ В декабре кластеры получают деньги // Российская кластерная обсерватория. 04.12.2013 г. <http://cluster.hse.ru/news/1298/>

⁴ Ульянова Н. Все по местам! // Бизнес-журнал. 21.10.2013 г. <http://www.computerra.ru/business/57860/vse-po-mestam/>

ваться без прямой корреляции с общеэкономическими показателями¹. Вероятно, надежды основаны на том, что в кризисы инновационная активность может возрастать.

В прошедшем году, действительно, активизировались бизнес-ангелы. Они назвали следующие факторы позитивного влияния на свою деятельность²:

- развитие новых сегментов рынка;
- активное сотрудничество с посевными фондами;
- повышение прозрачности проектов, снижение барьеров входа;
- оптимизм относительно будущего развития отрасли.

Вместе с тем другое исследование, посвященное рынку венчурных инвестиций ранней стадии³, показало, что есть целый ряд серьезных препятствий для бизнес-ангелов, к основным из которых можно отнести:

- 1) негативное влияние государственных институтов развития на этот сегмент венчурного рынка в связи с тем, что государственные организации преимущественно выделяют гранты на исследования и разработки. Происходит завышение наукоемкости создаваемых бизнесов, развивается «грантовая» идеология, для которой несвойственна склонность к риску;
- 2) у крупных корпораций нет культуры покупки малых фирм как способа приобретения новых технологий;
- 3) сохраняется сложность правоприменения действующего законодательства, решения российских судов непредсказуемы из-за произвольного толкования тех или иных понятий либо действий в инновационной сфере;
- 4) отсутствуют ясные процедуры выхода из стартапов;
- 5) наконец, остается низким уровень доверия между всеми участниками венчурных отношений.

Не выглядит оптимистичной и ситуация в сфере малого инновационного предпринимательства в целом, поскольку из-за повышения с начала 2013 г. вдвое страховых взносов малые компании стали закрываться⁴. При этом только 14% малых инновационных предприятий, по оценкам Европейского банка реконструкции и развития, являются частными⁵. Производственных компаний среди инновационных также меньшинство, что объясняется тем, что в России нет крупных компаний, результатом бизнеса которых был бы технологический продукт. Таким образом, в целом можно отметить зарегулированность бизнеса, работающего в неконкурентной среде.

Однако были и небольшие позитивные изменения, способные повлиять на уровень инновационной активности. Так, 2 января 2013 г. Президент РФ подписал федеральный закон, позволяющий представителям и работникам крупных иностранных компаний, которые осуществляют инвестиции на территории России, а также участникам проектов фонда «Сколково» получать бизнес-визу сроком на 5 лет вместо прежнего года.

¹ Бутрин Д. РВК объявила о завершении создания рынка венчурных инвестиций // Коммерсантъ. 21.11.2013 г. № 214. С. 6. <http://www.kommersant.ru/doc/2348804>

² Ежегодное исследование рынка ангельских инвестиций. Результаты, динамика и новые вызовы. Национальная ассоциация бизнес-ангелов, Atom&Partners, РВК, 2013.

³ Рынок венчурных инвестиций ранней стадии: ключевые тренды. ВЦИОМ, РВК. М., 2013. С. 36–43. http://www.rusventure.ru/ru/programm/analytics/docs/201302_vciom.pdf

⁴ Папченкова М. Рай под вопросом // Ведомости. 20.08.2013 г. № 150. <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/512591/raj-pod-voprosom>

⁵ Носкова Е. Банки ищут инновации // Российская бизнес-газета – бизнес и власть. 03.09.2013 г. <http://www.rg.ru/2013/09/03/securitizaciya.html>

Есть и ряд оптимистичных цифр: число сделок ранней стадии на российском венчурном рынке в 2013 г. увеличилось на 65% по сравнению с предыдущим годом; объем сделок бизнес-ангелов возрос на 70%. Общая сумма инвестиций в проекты ранней стадии с участием российских бизнес-ангелов по итогам 11 месяцев 2013 г. составила 116,5 млн долл., что почти в 4,5 раза больше, чем за 2012 г.¹ Однако на посевную стадию приходится менее 5% доступных на рынке инвестиций. Финансируются по-прежнему преимущественно поздние стадии. Более 70% инвестиций идет в интернет-проекты, причем не в перспективные или прорывные разработки, а в электронную коммерцию². Эксперты объясняют это недостаточным уровнем развития прикладной науки³. Однако, к сожалению, как показал обзор компании Thomson Reuters, Россия не входит в группы лидеров ни по одному из 100 наиболее перспективных научных направлений⁴, а, следовательно, Россия отстает не только в прикладных, но и в фундаментальных и поисковых исследованиях, которые в стране всегда считались наиболее сильными. Это дополнительная причина, почему не стоит ожидать появления прорывных проектов, привлекательных для венчурного финансирования.

Смягчение ситуации, в принципе, возможно за счет работы институтов развития, однако вопрос эффективности их деятельности остается открытым, хотя некоторые из них работают уже около 7 лет.

Несмотря на то что институты развития установили для себя ключевые показатели эффективности (KPI – key performance indicators), судить об эффективности их работы сложно. Известно, что РВК через систему своих фондов профинансировала 135 проектов, в том числе 9 – зарубежных. При этом наибольший объем инвестиций приходится на проекты, выполняемые в Москве (58,03%), затем следуют проекты, выполняемые в США (15,35%) и в Санкт-Петербурге (6,37%)⁵. Первая волна выходов из портфельных компаний со стороны созданных РВК фондов ожидается не раньше 2014 г.⁶

РОСНАНО нарастающим итогом ввело в строй 35 заводов⁷, выросли объемы производства, однако целевая задача – достичь к 2015 г. 300 млрд руб. объемов продаж продукции, произведенной компаниями с участием РОСНАНО, – вряд ли будет решена, поскольку на конец 2012 г. (более свежих данных не появилось) объем производства составил только 23,5 млрд руб.⁸. Фактически РОСНАНО приобретает готовые технические решения, чтобы использовать их для выпуска инновационной продукции, т.е. под-

¹ Данные отчета «Money Tree TM: Навигатор венчурного рынка» и результаты исследования Национальной ассоциации бизнес-ангелов». *Источник:* Развитие венчурного рынка России в 2013 году: вклад РВК. <http://www.rusventure.ru/ru/press-service/news/detail.php?ID=25893>

² Козлов М. Посевная страдает. Желаящих инвестировать в стартапы по-прежнему не хватает // Поиск. 28.06.2013 г. № 26. <http://www.poisknews.ru/theme/innovation/6433/>

³ Мнение управляющего партнера Almaz Capital Partners А. Галицкого. *Источник:* Цуканов И., Нехайчук Ю. РВК открывает посевную // Ведомости. 20.11.2013 г. № 215. <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/572711/rvk-otkryvaet-posevnyuyu>

⁴ King C., Pendlebury D. ResearchFronts 2013. 100 top-ranked specialties in the sciences and social sciences. Thomson Reuters. April 2013. <http://img.en25.com/Web/ThomsonReutersScience/1002571.pdf>

⁵ Данные на 29 декабря 2013 г. http://www.rusventure.ru/ru/innovative_projects/

⁶ Цуканов И., Нехайчук Ю. РВК открывает посевную // Ведомости. 20.11.2013 г. № 215. <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/572711/rvk-otkryvaet-posevnyuyu>

⁷ По данным на 29 декабря 2013 г. <http://www.rusnano.com/projects/portfolio>

⁸ Цуканов И. Чубайс возглавит УК «РОСНАНО», которая станет частной до 2020 г. // Ведомости. 18.12.2013 г. <http://www.vedomosti.ru/companies/news/20378071/upravlyayuschaya-kompaniya-rosnano-stanet-polnostyu-chastnoj>

держивает импортозамещение. Это, строго говоря, нельзя отнести к настоящей инновационной деятельности.

Характерно, что РВК и РОСНАНО планируют новые – сходные между собой – стратегии развития, которые заключаются в том, чтобы разделить функции управления и владения активами. Для реализации функции управления активами будут созданы управляющие компании (УК). РОСНАНО получит в УК не менее 80%, а в 2016–2020 гг. поэтапно продаст свою долю¹. РВК, создав УК, планирует оставить за собой стратегический и финансовый контроль за деятельностью компаний холдинга². При этом РВК планирует больше внимания уделять посевным и даже предпосевным стадиям и для этого учредить 4–6 фондов общим объемом 3–4 млрд руб. Это примерно соответствует годовому бюджету Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Таким образом, в институтах развития продолжается процесс взаимооимствования инициатив³. Теоретически это может стимулировать между ними конкуренцию за лучшие проекты и более качественное оказание услуг.

5.4.8. Изменения в сфере регулирования прав на результаты интеллектуальной деятельности

Один из аспектов рассматриваемых проблем, связанный со стимулированием инновационной деятельности и влияющий на коммерциализацию проектов, разработанных в НИИ и вузах, – права на интеллектуальную собственность. В этой области в прошедшем году произошли определенные сдвиги.

В мае было принято Постановление Правительства (от 30 мая 2013 г. № 458) «О внесении изменений в Правила осуществления государственными заказчиками управления правами РФ на результаты интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения», которое положило начало изменениям. До принятия данного постановления действовали такие правила закрепления результатов интеллектуальной деятельности, которые позволяли государственному заказчику без серьезных оснований оставлять за собой права на результаты, что существенно сдерживало коммерциализацию объектов интеллектуальной собственности, созданных в рамках государственных контрактов. Постановление № 458 фактически возвело определенные барьеры для того, чтобы такая практика продолжалась, поскольку теперь каждый государственный заказчик должен ежегодно пересматривать и публиковать на своем сайте перечень неиспользуемых результатов интеллектуальной деятельности и направлять уведомление разработчику результата о возможности отчуждения в его пользу права от Российской Федерации. Иными словами, это стимул к тому, чтобы государственные структуры не оставляли за собой права «на всякий случай», по традиции, а также из ложного представления о том, что раз вложены бюджетные средства, значит, полученные за их счет результаты надо сохранить за государством.

Далее, в течение года обсуждались, но пока не приняты, уточнения правил и условий закрепления прав на результаты интеллектуальной деятельности (проект постановле-

¹ Чубайс отменил продажу акций РОСНАНО. 13.06.2013 г. <http://lenta.ru/news/2013/06/13/rosnano/>

² ОАО «РВК» планирует создать холдинг «РВК» для появления бизнес-структур. 20.11.2013 г. http://gia.ru/nano_news/20131120/978724145.html

³ Так, РВК начала финансировать проекты на основе займов (см., например, информацию о фонде «Гражданские технологии ОПК» http://www.rusventure.ru/ru/investments/opk/index.php?sphrase_id=26291) и в дальнейшем планирует создать Фонд венчурного долевого финансирования, дублируя, таким образом, деятельность Российского фонда технологического развития.

ния правительства «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 г. № 342 “О некоторых вопросах регулирования закрепления прав на результаты научно-технической деятельности”»). Предлагается изменить условия закрепления исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности за Российской Федерацией. Основания для закрепления прав за государством сужаются, что создает условия для закрепления их за теми, кто создал интеллектуальный продукт. Это в целом позитивное развитие государственного регулирования. Вместе с тем важно было бы конкретизировать условия, поскольку пока приводимые в проекте постановления положения звучат, скорее, как концептуальная канва, но не руководство для тех, кто практически будет заниматься вопросами закрепления и использования прав на новые интеллектуальные продукты.

Второй аспект данного проекта постановления – это закрепление за государством безвозмездной неисключительной лицензии на результаты, созданные за счет бюджетных средств. Данная мера вполне согласуется с американским опытом, который берет начало от закона Бэя–Доула (1980 г.). Характерно, что в США государство ни разу не воспользовалось этим правом – использовать лицензию. И это вполне объяснимо, так как государство – далеко не самый эффективный предприниматель.

Означают ли вводимые изменения, что возрастет поток регистрируемых объектов интеллектуальной собственности? Скорее всего, патентная статистика улучшится. Однако из этого напрямую не следует, что уровень коммерциализации идей возрастет, поскольку нужны условия для востребованности патентов и лицензий, а пока внутренний спрос на такие результаты интеллектуальной деятельности не слишком высок. Изменения в нормативно-правовом регулировании создают более благоприятные условия для вовлечения интеллектуальной собственности в хозяйственный оборот, однако сами по себе не создают новых стимулов к росту коммерциализации.

* * *

Таким образом, 2013 г. можно охарактеризовать как время серьезных изменений в организационной структуре науки, в первую очередь связанных с прекращением существования академического сектора науки, преобразовании РАН в экспертную организацию, не имеющую сети подведомственных институтов. Каким образом это скажется на продуктивности ученых, на развитии новых научных областей, на дальнейшем встраивании российской науки в мировую, оценить сложно. Многое зависит от того, как будет работать новое ведомство – ФАНО, насколько продуманной будет политика в отношении научных организаций, каким образом будет проведена оценка их результативности. Все это непростые задачи: до сих пор попытки «объективно» оценить работу как НИИ (со стороны РАН), так и вузов (со стороны МОН) можно назвать неуспешными.

Значимым событием также стало создание нового научного фонда с бюджетом, превышающим суммарное финансирование действующих научных фондов. После создания РФ грантовая форма поддержки научных исследований будет расширена. Однако экономическая целесообразность построения системы, в которой сосуществуют несколько бюджетных фондов со сходными задачами, но с принципиально разными базовыми условиями для работы, пока неясна.

Инновационная деятельность в прошедшем году развивалась в нескольких сегментах, в том числе росли частные венчурные инвестиции. Растущее внимание институтов развития к поддержке проектов ранних стадий – при всей целесообразности такого решения – может не дать ожидаемых результатов ввиду отсутствия в стране крупных компаний, выпускающих высокотехнологичную продукцию, и сохраняющихся в целом неблагоприятных условий для роста и развития малых фирм. В целом в среднесрочной перспективе сложно рассчитывать на всплеск инновационной активности на фоне в целом ухудшающегося бизнес-климата и перехода от инновационного к инерционному сценарию развития страны.

Раздел 6. Институциональные проблемы

6.1. Состояние государственного сектора и приватизация

Основными событиями минувшего года в рамках рассматриваемой проблематики можно считать утверждение новой трехлетней приватизационной программы на 2014–2016 гг., сделки на рынке корпоративного контроля, связанные с «Роснефтью» и «Газпромом», а также решения по реструктуризации ракетно-космической отрасли, аналогичные вариантам, ранее претворенным в отношении авиапромышленности и судостроения.

6.1.1. Масштабы государственного сектора в российской экономике

В середине 2013 г. российским правительством была утверждена новая приватизационная программа. Этот документ подобно аналогичным предыдущим содержит данные о числе федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале на начало календарного года. Поэтому достаточной информации, чтобы объективно судить о динамике этих составляющих государственного сектора непосредственно в 2013 г., нет.

Однако можно отметить их общее сокращение за три года между 1 января 2010 г. и 1 января 2013 г.: числа ФГУПов – почти вдвое (с 3517 до 1795 ед.), количества АО, акции которых находятся в федеральной собственности, – более чем на 1/5 (с 2950 до 2337 ед.). Также стоит упомянуть о том, что число унитарных предприятий на начало 2013 г., приведенное в новой приватизационной программе, полностью совпадает с указанным на 1 февраля в выступлении бывшего министра экономического развития РФ А.Р. Белоусова на заседании Правительства РФ 7 февраля 2013 г. по утверждению новой программы по управлению федеральным имуществом, тогда как количество АО с госучастием несколько отличается (2337 против 2325 ед. на 1 февраля 2013 г.). По данным Управления Реестра федерального имущества Росимущества, по состоянию на 31 декабря 2012 г. в нем были учтены сведения об акциях 2337 акционерных обществ и о долях 19 обществ с ограниченной ответственностью.

Всего же общее количество объектов, учтенных в Реестре федерального имущества за 2012 г., увеличилось на 102336 ед. (1471782 объекта на 1 января 2013 г. против 1369446 объектов на 1 января 2012 г.)¹, или на 7,5%.

¹ www.rosim.ru, 15.05.2013.

По данным мониторинга состава государственного сектора, проводимого Росстатом, количественная динамика входящих в него хозяйствующих субъектов складывалась в период между серединой 2011 г. и осенью 2013 г., следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных территориальными управлениями Росимущества и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2011–2013 гг.

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	
	ед.	% к 1.07.2011	ед.	% к 1.07.2011	ед.	% к 1.07.2011	ед.	% к 1.07.2011	ед.	% к 1.07.2011
На 1 июля 2011 г.*	72047	100,0	6245	100,0	59483	100,0	3928	100,0	2391	100,0
На 1 января 2012 г.*	69689	96,7	5805	93,0	57839	97,2	3733	95,0	2312	96,7
На 1 июля 2012 г.*	69251	96,1	5282	84,6	58049	97,6	3593	91,5	2327	97,3
На 1 января 2013 г.	67003	93,0	4891	78,3	56247	94,6	3501	89,1	2364	98,9
На 1 июля 2013 г.	66131	91,8	4589	73,5	56100	94,3	3201	81,5	2241	93,7
На 1 октября 2013 г.	65272	90,6	4502	72,1	55244	92,9	3195	81,3	2331	97,5

* Учет федерального имущества приводится в соответствие с Постановлением Правительства РФ от 16.07.2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

** Включая организации, у которых в учредительных документах, прошедших государственную регистрацию, не указаны конкретные виды, но без акционерных обществ, у которых более 50% акций (долей) находится в совместной государственной и иностранной собственности.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 1-м полугодии 2011 г. (с. 7–11), в 2011 г. (с. 7–11), в 2012 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2013 г. (с. 7–11), в январе–сентябре 2013 г. (с. 7–11). М.: Росстат, 2011–2013.

Как следует из табл. 1, общее количество организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилось за период между 1 июля 2011 г. и 1 октября 2013 г. на 9,4% (или примерно на 6,8 тыс. ед.), составив на конец этого периода около 65,3 тыс. ед.

Основным фактором, обеспечившим достижение такого результата, стало уменьшение количества унитарных предприятий на 27,9% (или почти на 1750 ед.). Гораздо менее масштабным (на 7,1%) было сокращение количества учреждений, однако по своей абсолютной величине (свыше 4,2 тыс. ед.) оно оказалось более внушительным. Количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности, к 1 июля 2013 г. сократилось в гораздо большей степени – на 18,7% (или примерно на 730 ед.). При этом число хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, уменьшилось на 2,5% (или на 60 ед.). В результате по состоянию на 1 октября 2013 г. число этих хозяйствующих субъектов превышало 2,3 тыс. ед., примерно соответствуя уровню середины 2012 г.

При этом за первые три квартала 2013 г. общее число организаций, относящихся к государственному сектору, уменьшилось на 2,6% (или более чем на 1,7 тыс. ед.).

В наибольшей степени сократилось количество унитарных предприятий (на 8%, или почти на 400 ед.). Сокращение количества учреждений было меньшим – всего на 1,8%, но его абсолютная величина оказалась несколько большей, чем по унитарным предприятиям (около 1000 ед.). В то же время количество хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в государственной собственности, сократилось на 8,7% (или более чем на 300 ед.). Число хозяйственных обществ, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находится в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору, сократилось на 1,4% (около 30 ед.), хотя в течение III квартала 2013 г. после достижения наименьшей за два года величины (около 2240 ед.) их количество выросло на 4% (или на 90 ед.), тогда как за 1-е полугодие 2013 г. произошло уменьшение более чем на 120 ед.

Необходимо подчеркнуть, что анализ динамики количества организаций государственного сектора исходил из их числа на конкретную дату, что позволяет судить только о наиболее общей тенденции, которая заключается в сокращении масштабов госсектора. Имеющаяся статистика не позволяет оценить демографию каждой из входящих в него категорий хозяйствующих субъектов, масштабов их создания, ликвидации, реорганизации в другие организационно-правовые формы, т.е. действий, результирующей которых и является число на определенный момент времени.

Говоря о присутствии государства в экономике в качестве производителя товаров (работ, услуг), можно отметить следующее. Мониторинг, проводимый Росстатом, частично подтверждает расхожее представление о росте удельного веса государственного сектора в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности по сравнению с докризисным периодом (табл. 2).

Таблица 2

Доля государственного сектора в экономике по основным показателям хозяйственной деятельности в 2007, 2010, 2012 и 2013 гг., %

Показатель	2007	2010	2012	Январь–сентябрь 2013 г.
1	2	3	4	5
Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами:				
- добыча полезных ископаемых	12,8	9,8	16,5	21,2
- добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	11,8	9,0	16,6	21,7
- обрабатывающие производства	8,4	8,7	9,8	10,9
- производство и распределение электроэнергии, газа и воды	11,4	17,8	25,7	25,1
Объем строительных работ, выполненных собственными силами	4,0	4,1	3,8	3,9
Пассажирооборот организаций транспорта*	65,9	56,1	64,5	63,0
Объем коммерческих перевозок (отправления) грузов, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	72,9	78,4	76,0	75,3
Коммерческий грузооборот, выполненный транспортными организациями (без организаций трубопроводного транспорта)	94,6	93,6	92,9	93,2
Услуги связи**	9,8	15,2	14,2	14,1
Внутренние затраты на научные исследования и разработки	72,4	73,4	75,4	73,9
Объем платных услуг, оказанных населению	16,4	18,9	18,9	19,4

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования***	19,5/ 15,0	24,5/ 17,8	28,8/ 20,9	27,7/ 18,9
Выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей)	10,2	18,9	12,6	12,0
Среднесписочная численность работников государственного сектора	24,9	24,9	25,8	26,8

* Без организаций городского электрического пассажирского транспорта.

** Выручка-нетто от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и иных аналогичных обязательных платежей).

*** В числителе – без учета субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2007 г. (с. 9, 42, 90–91, 92, 103, 134–135, 136, 143–144, 164), в 2010 г. (с. 13, 46, 48–49, 50, 53, 61–62, 63, 67–68, 89), в 2012 г. (с. 13, 35, 37–38, 39, 42, 50–51, 52, 56–57, 78), в январе – сентябре 2013 г. (с. 13, 33, 35–36, 37, 40, 42–43, 44, 48–49, 70). М.: Росстат, 2008, 2011–2013.

Однако, несмотря на некоторый рост, как следует из *табл. 2*, в 2012 г. и по итогам первых трех кварталов 2013 г., как и на протяжении всех 2000-х годов, доля государственного сектора по большинству показателей оставалась незначительной (не более 20–25%). Несколько большей она была по инвестициям (20–30%) и по занятости (около 25–26%).

При всем этом официальная статистика отметила значимое повышение удельного веса государственного сектора в 2012–2013 гг. по сравнению с 2010 г. в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетические), в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, в инвестициях в основной капитал.

Наиболее внушительным увеличением доли госсектора оказалось в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, где в 2012 г. и январе – сентябре 2013 г. она превышала 25% (против менее 18% в 2010 г.). Нельзя не отметить и существенное увеличение доли государственного сектора в добыче полезных ископаемых (включая топливно-энергетические) до 16,5% по итогам 2012 г. и более 21% по итогам первых трех кварталов 2013 г. против менее 10% в 2010 г.

Особо следует сказать о транспортных перевозках. В 2012–2013 гг. по сравнению с 2010 г. произошло некоторое сокращение удельного веса госсектора по показателям грузоперевозок (с более чем 78% до 75–76%), но не грузооборота (92–93%), тогда как доля организаций государственного сектора в пассажирообороте транспортных организаций по сравнению с 2010 г. стала заметно больше, хотя после значительного роста в 2011 г. (более 65%) имеет тенденцию к сокращению¹.

Если рассматривать ситуацию на более детальном уровне, то по итогам 2012 г. и в январе – сентябре 2013 г. всего по нескольким видам деятельности позиции госсектора являются преобладающими (грузовые и пассажирские перевозки по железной дороге, лесовосстановление, внутренние затраты на исследования и разработки).

В большинстве же остальных случаев речь идет об удельном весе менее 20%, за исключением добычи нефти, включая газовый конденсат (доля госсектора в январе – сентябре 2013 г. составила около 22%), перевозок грузов и пассажиров транспортной авиацией, а также пассажирооборота автомобильного транспорта (без субъектов малого

¹ Для показателей, характеризующих сферу транспортных перевозок, указанные тренды требуют уточнения по итогам завершающегося года в целом.

предпринимательства), всех статистически выделяемых видов платных услуг¹, где доля госсектора все равно не превышала половину.

Таким образом, фиксируемые официальной статистикой размеры государственного сектора по большинству показателей не являются определяющими для общего состояния экономики, а в отраслевом разрезе госсектор в целом укладывается в набор видов деятельности, для которого и в других странах характерно определенное присутствие государства (наука, отрасли социальной сферы, отчасти транспорт, оборонная промышленность и топливно-энергетический комплекс). Говоря об удельном весе госсектора в инвестициях, нельзя не сказать о том, что 2013 г. показал их важность для поддержания инвестиционной активности, поскольку завершение целого ряда масштабных проектов, прямо или опосредованно финансируемых государством, включая госкомпании, привело к замедлению процесса инвестирования в экономике в целом. Что касается занятости в госсекторе, то она в большой степени определяется тем, что происходит в субсекторе бюджетных учреждений, главным образом социальной сферы, специфика которой делает далеко не тривиальной ее возможную оптимизацию, хотя бы в силу проблемы измерения результатов деятельности, отсутствия единства позиций в трактовке производительности труда и некоммерческой эффективности.

Вместе с тем необходимо отметить, что вышеуказанные данные следует рассматривать, скорее, в качестве минимальных, приняв во внимание формально негосударственный характер собственности на активы государственных корпораций, появившихся в 2007–2008 гг., и сложности оценки удельного веса государственного сектора из-за того, что можно предположить, что внутри конкретных компаний экономическая активность концентрируется на нижних этажах «агентских цепочек».

В качестве примеров из практики минувшего года можно привести появление в составе Группы «Аэрофлота» дочерней авиакомпании-лоукостера «Добролет» и региональной авиакомпании компании «Аврора». Последняя создана на базе компаний «ВладивостокАвиа» и «Сахалинские авиатрассы», причем в соответствии с соглашением, подписанным с Сахалинской областью, за «Аэрофлотом» остается 51% акций, а 49% переходят правительству области². Сложившиеся условия очевидного отсутствия прозрачности прав собственности на то или иное предприятие и наличие многоступенчатой, включающей несколько уровней системы корпоративного контроля в государственных компаниях (по аналогии с частными) делают актуальными для расчета удельного веса государства в экономике специальные прикладные исследования по конкретным рынкам товаров и услуг.

6.1.2. Приватизационная политика

1 июля 2013 г. Распоряжением Правительства РФ № 1111-р утвержден «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основных направлений

¹ В данном контексте в статистической отчетности выделяются транспортные, медицинские, санаторно-оздоровительные и образовательные услуги.

² Захаров А. «Добролет» из Домодедово // РБК daily. 11 октября 2013 г. С. 1, 7; Косякова Н. Аврора Дальнего Востока // Аргументы и факты. № 46. С. 30. К этому стоит добавить, что в конце 2013 г. для привлечения правительством Сахалинской области в реконструкцию и развитие аэропортовой инфраструктуры в период 2013–2017 гг. на условиях государственно-частного партнерства инвестиций в размере не менее 7783,3 млн руб. принято решение о передаче в региональную собственность федеральных пакетов акций (100%) 5 расположенных на острове аэропортов, ФКП «Аэропорт Сахалина» и целого ряда аэродромных имущественных комплексов.

приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг.». Это уже вторая 3-летняя программа приватизации федерального имущества.

Структурно утвержденная приватизационная программа, как и прежде, состоит из двух разделов. В первом изложены основные установки правительства, прогнозы влияния приватизации на структурные изменения в экономике, включая планы по приватизации крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях, и объемов поступлений в федеральный бюджет доходов от продажи федерального имущества. Во втором разделе содержится перечень объектов, планируемых к приватизации в обычном порядке (514 ГУПов, 436 АО, 4 ЗАО и 94 объекта иного имущества казны РФ) подобно тому, как это происходило в последние несколько лет.

Вместе с тем налицо серьезные отличия новой приватизационной программы от предыдущего аналогичного документа на 2011–2013 гг., принятого в ноябре 2010 г.

Во-первых, в документе отсутствуют прямо сформулированные задачи государственной политики в сфере приватизации, чего не было ни в одной приватизационной программе начиная с 2002 г.¹

Их заменяет отсылка на достижение целей и задач, предусмотренных государственной программой Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 16.02.2013 г. № 191-р (без всякой конкретизации), но главным образом на Указ Президента РФ от 7.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», которым предусмотрено завершение до 2016 г. выхода государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса, причем в контексте этого документа ссылка идет на подпункт «в» пункта 1, где правительству поручено принять меры, направленные на увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте к 2018 г. в 1,3 раза относительно уровня 2011 г. (в числе прочих показателей).

Такое соотнесение вызывает определенное недоумение, поскольку поручения правительству, касающиеся приватизации и совершенствования управления государственным имуществом, содержатся в подпункте «в» второго (а не первого) пункта Указа Президента РФ от 7.05.2012 г. № 596. Если же речь не идет о банальной неточности, то из новой приватизационной программы никак не просматривается взаимосвязь продажи различных государственных активов с ростом выпуска высокотехнологичной и наукоемкой продукции.

Возвращаясь к содержанию документа, следует отметить, что в качестве дополнительных исключений в отношении массива компаний, из капитала которых государство намерено выйти до 2016 г., в нем присутствуют: (1) акционерные общества и предприятия, включенные в перечень стратегических организаций, (2) миноритарные госпакеты акций АО, являющихся дочерними обществами головных компаний вертикально-интегрированных структур, в целях их последующего внесения в уставные капиталы головных обществ соответствующих интегрированных структур, а также (3) находящи-

¹ Напомним, что в предыдущей приватизационной программе 2011–2013 гг. в качестве таковых назывались создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий; сокращение государственного сектора экономики в целях развития и стимулирования инновационных инициатив частных инвесторов; улучшение корпоративного управления; стимулирование развития фондового рынка; формирование интегрированных структур в стратегических отраслях экономики; формирование доходов федерального бюджета.

еся в федеральной собственности «единичные» акции АО, по которым бюджетные затраты на подготовку к приватизации превышают возможные бюджетные доходы от нее.

Во-вторых, в прогнозе влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике количественное распределение относящихся к государственной собственности и планируемых к приватизации субъектов хозяйственной деятельности впервые представлено в разрезе видов экономической деятельности, а не отраслей. То есть можно говорить о запоздалом приведении содержания приватизационных программ в соответствие с классификацией, используемой в статистической отчетности еще с 2005 г., на что неоднократно обращала внимание Счетная палата РФ. Негативным моментом такого сдвига является невозможность корректного сопоставления структуры хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности.

В то же время, как и в предыдущей приватизационной программе, прогноз влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике выполнен сугубо формально, поскольку не дает даже общей оценки по ожидаемому изменению доли госсектора, не говоря уже о влиянии приватизации на динамику выпуска, занятости, инвестиций и инноваций, на размеры бюджетной нагрузки, связанной с государственным имуществом, на состояние налоговой дисциплины и т.п.

В-третьих, планы приватизации крупнейших компаний претерпели серьезные изменения по сравнению с тем, как в действовавшей приватизационной программе на 2011–2013 гг. этот процесс был конкретизирован Распоряжением Правительства РФ от 20.06.2012 г. № 1035-р.

Что касается самого перечня предполагаемых к приватизации активов, то он в основном остался прежним. Из него выпали «Росагролизинг», Россельхозбанк (ранее заявлялась перспектива прекращения участия государства в капитале обеих структур до 2016 г.) и ФСК ЕЭС (было предусмотрено сокращение размеров госпакета до 75% плюс 1 акция), а добавились «РОСНАНО» (предполагалось уменьшение доли государства в капитале до 90% путем выпуска и размещения дополнительных акций), «Росспиртпром», «Ростелеком», Государственная транспортная лизинговая компания и два столичных аэропорта.

Но в отличие от приватизационной программы на 2011–2013 гг. в ее версии, датированной июнем 2012 г., сокращение доли участия Российской Федерации в уставных капиталах многих крупнейших компаний предполагает сохранение корпоративного контроля или, по крайней мере, возможности влиять на процедуры корпоративного управления посредством наличия блокирующего пакета акций (25% плюс 1 акция).

Последний вариант порога государственного участия предусмотрен в отношении акционерной компании «АЛРОСА» (с координацией продажи акций, находящихся в государственной собственности Республики Саха (Якутия) и муниципальной собственности), ОАО «Аэрофлот – Российские авиалинии», «Современный коммерческий флот». Применительно к «РусГидро» и Банку ВТБ речь идет о доле государства в 50% плюс 1 акция, в капитале «Зарубежнефти» размер госпакета также может уменьшиться до такой же величины, но к 2020 г. (промежуточный порог до 2016 г. – 90%). Прежняя приватизационная программа предполагала прекращение участия государства в капитале до 2016 г. во всех вышеперечисленных компаниях при допущении использования специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными

обществами («золотой акции») в отношении «Зарубежнефти», «РусГидро», «Аэрофлота» и компании «АЛРОСА».

В другую группу компаний вошли «Российские железные дороги», Акционерная компания по транспорту нефти «Транснефть», Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» имени Ф.Э. Дзержинского», где сохранились прежние размеры минимально возможной доли государства (75% плюс 1 акция). К ним добавилась и Государственная транспортная лизинговая компания.

Сокращение доли участия Российской Федерации в Объединенной авиастроительной корпорации (ОАК) и Объединенной судостроительной корпорации (ОСК) растянуто до 2024 г. при сохранении прежнего порога государственного участия в отношении ОАК (50% плюс 1 акция) и повышении – в отношении ОСК (до 75% плюс 1 акция против прежних 50% плюс 1 акция).

На этом фоне не вполне ясен смысл сохранения доли государства в капитале «ИНТЕР РАО ЕЭС» в размере 0% плюс 9 акций, тогда как ранее заявлялась перспектива прекращения участия государства в капитале до 2016 г. (в настоящее время компания входит в перечень стратегических организаций).

Особняком в ряду наиболее существенных отличий от предыдущей приватизационной программы стоит сокращение до 2016 г. доли участия ОАО «Роснефтегаз» в уставном капитале нефтяной компании «Роснефть» до 50% плюс 1 акция (ранее декларировался полный выход до указанного срока). За «Роснефтегазом» по-прежнему сохраняется возможность до начала 2015 г. выступать инвестором по отношению к компаниям топливно-энергетического комплекса, пакеты акций которых планируются к приватизации, при условии представления программы финансирования этих сделок, предусматривающей использование дивидендов от акций компаний, находящихся в собственности указанного акционерного общества.

В отношении возможного сокращения доли государства в ОАО «Банк ВТБ» ниже 50% плюс 1 акция в программе заявлено, что оно будет осуществляться с координацией мероприятий по сокращению государственного участия в ОАО «Сбербанк России»¹, хотя новый глава Центробанка РФ просила исключить из текстовой части прогнозного плана приватизации позиции, касающиеся возможного изменения доли участия в капитале банков после 2016 г., сообщив об отсутствии у ЦБ РФ планов сокращения участия Российской Федерации в капитале Сбербанка.

Прекращение участия государства в капитале в 2014–2016 гг. заявлено для 7 компаний («Росспиртпром», Объединенная зерновая компания (ОЗК), «РОСНАНО», «Ростелеком», «Международный аэропорт «Шереметьево» (МАШ), «Аэропорт «Внуково», «Международный аэропорт «Внуково»), из которых в прежней приватизационной программе лишь ОЗК и МАШ имели такую перспективу до 2016 г. При этом в отношении трех столичных аэропортов должны быть учтены решения Президента РФ и Правительства РФ по стратегическому развитию Московского авиационного узла. Для них, как и еще для ряда компаний (ОЗК, «АЛРОСА», «Ростелеком»), возможно использование специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»).

¹ По мнению Минэкономразвития РФ и Росимущества, ВТБ будет терять свои конкурентные преимущества в случае дальнейшего снижения доли государства при сохранении соответствующего участия в Сбербанке.

При этом стоит отметить, что практически по каждой из этих компаний прекращение участия государства в капитале с большой долей вероятности вызовет определенные вопросы.

Прежде всего, это касается ОАО «Ростелеком», в отношении которого весной 2012 г. президентским указом была одобрена реорганизация в форме присоединения к нему ОАО «Инвестиционная компания связи» (более известного как «Связьинвест») с состоявшимся исключением его из перечня стратегических организаций, при условии обеспечения контроля государства совместно с Внешэкономбанком над более чем 50% обыкновенных акций «Ростелекома». Между тем к началу 2013 г. реорганизация государственного сегмента телекоммуникационной отрасли находилась только на этапе проведения допэмиссии самого «Связьинвеста», в рамках которой государство передаст холдингу профильные активы (в том числе доли в Центральном телеграфе, «Башинформсвязи» и в других компаниях). Для сохранения «Ростелекомом» своей доли в «Связьинвесте» (25% плюс 1 акция, остальной капитал принадлежит государству) компания должна участвовать в допэмиссии денежными средствами.

В связи с этим стоит напомнить, что в прошлом продажа федерального пакета акций в «Связьинвесте» неоднократно переносилась из-за самых разнообразных причин – уже в 2000-е годы, помимо реорганизации и оптимизации корпоративной структуры холдинга, преобладали комплекс социальных и региональных вопросов (тарифная реформа, социальная нагрузка региональных операторов связи, являющихся его дочерними и зависимыми обществами) и ограничения, связанные с национальной безопасностью (обеспечение связью силовых ведомств, защита интересов спецпотребителей услуг связи). Практические механизмы разрешения этих проблем в новом формате поглощения «Связьинвеста» «Ростелекомом» пока не раскрываются.

В отношении «РОСНАНО» в центре внимания закономерно окажется вопрос о возмещении расходов бюджета за прошлые годы на формирование имущественного взноса государства в эту бывшую госкорпорацию и об эффективности институтов развития в целом, применительно к ОЗК – использование средств, привлеченных по закрытой подписке в 2012 г., а также хранение государственного зернового запаса и участие в товарных и закупочных интервенциях, по «Росспиртпрому» – обеспечение контроля за алкогольным рынком в условиях заметного падения легальных продаж ликероводочных изделий после повышения акцизов и получение бюджетом доходов из этого традиционного в отечественной истории источника, по столичным аэропортам – степень дальнейшего привлечения бюджетного финансирования для их реконструкции и прозрачности новой структуры капитала в свете многочисленных проблем, обнаружившихся с середины 2000-х годов в аэропорту «Домодедово» (длительная тяжба с Росимуществом по поводу принадлежности ряда строений и сооружений, неясная структура собственности, всплывшая в связи с вопросами обеспечения транспортной безопасности).

В целом новая приватизационная программа выглядит более умеренной и обоснованной с учетом сохранения государственного корпоративного контроля за целым рядом компаний, являющихся субъектами естественных монополий и инфраструктуры, занятыми капиталоемкими видами деятельности, сопряженными с длительными сроками окупаемости, структурами, играющими большую роль для реализации структурной и промышленной политики, а также выступавшими в период острой фазы кризиса 2008–2009 гг. агентами государства при реализации антикризисных мероприятий.

Относительно бюджетных доходов от приватизации можно говорить о существенном уменьшении их объема без учета стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики. В 2014–2016 гг. бюджетные доходы ожидаются в размере 3 млрд руб. ежегодно против оценок в предшествующей приватизационной программе в 6 млрд руб. для 2011 г. и по 5 млрд руб. – для 2012 и 2013 гг.

Что же касается прогноза основных поступлений от приватизации за счет акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, в случае принятия Правительством РФ отдельных решений, то он отсутствует, тогда как в предыдущей приватизационной программе фигурировала величина в 1 трлн руб. в течение 2011–2013 гг.

В новой программе появилось упоминание о возможности принятия Президентом 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 с учетом их долгосрочного развития и необходимых для этого инвестиций, а также нормативов достаточности капитала (применительно к банкам).

Если ориентироваться на информацию из официальных источников по итогам обсуждения проекта прогнозного Плана приватизации на 2014–2016 гг. в Правительстве РФ 27 июня 2013 г., то речь может идти о примерно 630 млрд руб. в качестве непосредственных доходов бюджета, в основном от продажи пакетов акций АО, занимающих лидирующее положение в отдельных отраслях экономики, за три года (2014 г. – 180 млрд руб., 2015 г. – 140 млрд руб. и 2016 г. – 300 млрд руб.), а также, вероятно, при учете 9 млрд руб. от остальных продаж. Еще 380 млрд руб. предположительно могло поступить в виде дивидендов «Роснефтегаза»¹ по результатам продажи акций компании «Роснефть». В совокупности можно ожидать поступления в федеральный бюджет порядка 1 трлн 20 млрд руб.²

Во внесенном российским правительством в парламент проекте федерального бюджета на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг. предусматривалось использование средств, поступающих от приватизации федеральной собственности, в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета. При этом сам по себе проект соответствующего федерального закона, как и аналогичный документ годичной давности, не содержал информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях. Лишь в пояснительной записке к документу средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, рассматривались наряду с государственными заимствованиями в качестве самостоятельного источника финансирования дефицита федерального бюджета.

В контексте этого указывалось, что в 2014–2016 гг. планируется приватизировать пакеты акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики. Конкретные сроки и способы приватизации этих ком-

¹ На упомянутом заседании правительства глава Минфина РФ высказал сомнения в реальности получения такой суммы от компании.

² Правда, непосредственное сложение поступлений по указанным каналам дает в сумме величину на 10 млрд руб. меньшую. Эта разница превышает единственную официально заявленную в новой приватизационной программе величину приватизационных доходов (по 3 млрд руб. ежегодно в течение 2014–2016 гг.).

паний будут определяться Правительством Российской Федерации с учетом конъюнктуры рынка, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов.

В пояснительной записке к вносимому в парламент законопроекту о федеральном бюджете на 2014–2016 гг. конкретизировалось содержание Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг., утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 1.07.2013 г. № 1111-р. Реализация данных мероприятий позволит обеспечить поступление в федеральный бюджет средств в сумме 196,8 млрд руб. – в 2014 г., 158,5 млрд руб. – в 2015 г., 99,9 млрд руб. – в 2016 г. (табл. 3).

Таблица 3

Оценки величины приватизационных доходов федерального бюджета в 2011–2016 гг., млрд руб.

Источник	2011	2012	2013	2014	2015	2016
«Прогнозный план (программа) приватизации и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.»	6,0	5,0	5,0			
ОНБП на 2011 г. и плановый период на 2012 и 2013 гг.	298,0	276,1	309,4			
ОНБП на 2012 г. и плановый период на 2013 и 2014 гг.	298,0	276,1	309,4	300,0		
ОНБП на 2013 г. и плановый период на 2014 и 2015 гг.			380,0	475,0	385,0	
Проект федерального бюджета на 2013 г. и плановый период на 2014 и 2015 гг. (пояснительная записка)			427,7	330,8	595,1	
Материалы заседания Правительства РФ от 27 июня 2013 г.*				180,0	140,0	300,0
Основные параметры федерального бюджета на 2014–2016 гг. (проектировки Минфина РФ)				230,8	445,1	250,0
«Прогнозный план (программа) приватизации и основные направления приватизации федерального имущества на 2013–2016 гг.»				3,0	3,0	3,0
Проект закона о федеральном бюджете на 2014 г. и плановый период на 2015 и 2016 гг. (пояснительная записка)				196,8	158,5	99,9

* Без учета доходов от приватизационных сделок, которые не относятся к крупнейшим.

Очевидно явное уменьшение величины прогнозируемых поступлений от приватизации государственной собственности по сравнению с теми, что приведены в пояснительной записке со ссылкой на действующий Федеральный закон от 3.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.»: в 2014 г. – почти на 40% (против 330,8 млрд руб.), в 2015 г. – почти в 4 раза (против 595,1 млрд руб.). При этом стоит отметить, что в доступных для ознакомления версиях указанного закона (с изменениями и дополнениями, внесенными законами в июне и декабре 2013 г.) данные по величине средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, отсутствуют, как и ее выделение среди иных источников финансирования бюджетного дефицита.

В рамках нового федерального бюджета поступления от приватизации играют подчиненную роль для финансирования его дефицита. Так, в 2014 г. ожидаемая величина приватизационных доходов составит менее 1/3 от средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям, в 2015 г. – около 1/5, в 2016 г. – примерно 1/10.

В качестве позитивных моментов вносившегося на рассмотрение парламента законопроекта о бюджете на очередной 3-летний срок стоит отметить детальные проектировки по доходам от использования государственного имущества. Важнейшая роль здесь принадлежит дивидендам по федеральным пакетам акций. Так, в 2014 г. прогно-

зируется их поступление в федеральный бюджет в размере 192,7 млрд руб., в 2015 г. – 200,4 млрд руб., в 2016 г. – 761 млрд руб.

Такой рост в 2016 г. обусловлен перечислением в федеральный бюджет доходов в виде дивидендов по акциям ОАО «Роснефтегаз» в результате продажи 19,5% минус 1 акция ОАО «НК «Роснефть» (423,5 млрд руб.) и предполагаемым эффектом от решения Правительства РФ о направлении на выплату дивидендов по акциям, принадлежащим государству, не менее 35% чистой прибыли акционерных обществ, определенной по данным консолидированной финансовой отчетности (106,0 млрд руб.). Прочие же виды доходов федерального бюджета от использования государственного имущества по линии материальных активов (арендные платежи за землю и имущество, перечисление прибыли унитарных предприятий) имеют дополняющий характер.

Говорить о реальности достижения заявленных ориентиров приватизационных доходов федерального бюджета довольно сложно, поскольку она зависит как от перечня предполагаемых к продаже активов, так и от их стоимости, что связано с процедурами оценки и конъюнктурой фондового рынка.

По данным Росимущества, по итогам состоявшихся продаж за три года действия приватизационной программы 2011–2013 гг. подлежит перечислению в федеральный бюджет 25,67 млрд руб., включая 13286,5 млн руб. – в 2011 г., 5900 млн руб. – в 2012 г., 6471,9 млн руб. – в 2013 г. (без учета крупнейших продаж с привлечением инвестиционных консультантов), что составляет 160% задания, определенного прогнозируемым планом приватизации, если в качестве базы для оценки его выполнения использовать зафиксированные в ее тексте величины: 6 млрд руб. – для 2011 г., по 5 млрд руб. – для 2012 и 2013 гг., т.е. совокупно 16 млрд руб. (без учета крупнейших продаж). Это позволяет говорить о перевыполнении бюджетного задания: в 2011 г. – более чем в 2,2 раза (или на 7287 млн руб.), в 2012 г. – на 18% (или на 900 млн руб.), в 2013 г. – на 29,4% (или на 1472 млн руб.), а всего за три года – на 60% (или на 9,7 млрд руб.).

В то же время, по данным отчетов об исполнении федерального бюджета (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленных на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили в 2011 г. – 126,2 млрд руб. (при годовом задании – 174,3 млрд руб., исполнение – 74,41%), в 2012 г. – 43,9 млрд руб. (при годовом задании – 58,7 млрд руб., исполнение – 74,72%), в 2013 г. (по предварительным данным) – 41,6 млрд руб. (при годовом задании – 52 млрд руб., исполнение – 80%).

В целом за три года действия прежней приватизационной программы на 2011–2013 гг., по данным бюджетной отчетности, от продажи акций и других форм участия в капитале федеральный бюджет получил около 371 млрд руб.¹. Эта величина, с одной стороны, многократно превышает оценки доходов, содержащиеся в программе 2011–2013 гг., без учета основных поступлений от приватизации за счет акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность. С другой стороны, поступления в федеральный бюджет от продажи акций в 2011–2013 гг. оказались примерно в 2,7 раза меньше оценки в 1 трлн руб., которая давалась в предыдущей привати-

¹ Включая средства, вырученные ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка в 2012 г. Разумеется, с учетом доходов от продажи других активов (земли и различного имущества) общая величина приватизационных поступлений оказывается большей. См. подробнее пункт «Бюджетный эффект приватизационной политики».

зационной программе при учете поступлений от возможной продажи акций крупнейших компаний в случае принятия Правительством РФ отдельных решений.

Сложившийся за последние годы механизм бюджетного процесса, когда собственно текст принимаемого закона о бюджете не содержит никаких указаний на приватизацию в контексте бюджетных доходов, оставляет широкий, ничем не ограниченный простор для принятия любых решений в отношении перечня приватизируемых активов, сроков и формата их продажи.

Тем более что пример предшествующей приватизационной программы ясно указывает на большую вероятность многочисленных изменений и дополнений в отношении вновь принятого аналогичного документа. Всего с момента утверждения «Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.» Распоряжением Правительства РФ от 27.11.2010 г. № 2102-р было принято около 50 соответствующих нормативно-правовых актов, из которых 15 было издано в 2013 г., 24 – в 2012 г., 11 – в 2011 г. (еще один появился в самом конце 2010 г.)¹.

Так, Распоряжением Правительства РФ от 18.04.2013 г. № 627-р были утверждены изменения в программу приватизации на 2011–2013 гг., предусматривавшие включение в нее 54 акционерных обществ (АО) и 14 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), осуществляющих хозяйственную деятельность в сферах дорожного хозяйства, транспорта, агропромышленного комплекса и других отраслей, а также 149 объектов иного имущества казны, представляющих собой недвижимое имущество (в основном земельные участки с расположенными на них зданиями и сооружениями)².

После этого общее количество подлежащих приватизации активов, зафиксированных в программе, составило 298 ФГУПов (в первоначальной версии программы – 114 ед., увеличение в 2,6 раза), 1428 ОАО (в первоначальной версии – 809 ед., увеличение в 1,8 раза), 43 ЗАО (в первоначальной версии программы – 35 ед., увеличение в 1,2 раза), 11 ООО (в первоначальной версии – 10 ед., увеличение в 1,1 раза), а также 727 объектов иного имущества казны РФ (в первоначальной версии – 73 ед., увеличение в 10 раз). Кроме того, в соответствии с замечаниями Счетной палаты РФ была уточнена сводная информация о распределении по отраслям экономики ФГУПов и ОАО, подлежащих приватизации в 2011–2013 гг., с учетом изменений, внесенных ранее в программу приватизации, и указанных дополнений, сделанных весной 2013 г.

Говоря о практической стороне приватизации в 2013 г., прежде всего стоит отметить реализацию 6 сделок с акциями крупнейших акционерных обществ, осуществленных с привлечением инвестиционных консультантов на основании решений Правительства РФ, принятых в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики, на общую сумму более 286 млрд руб.

¹ К этому необходимо добавить, что к началу февраля 2014 г. за период с момента утверждения новой приватизационной программы на 2014–2016 гг. появилось 4 нормативно-правовых акта, вносящих изменения и дополнения в нее.

² Также предусматривалось внесение технических изменений и уточнений в отношении 4 ОАО и 11 объектов иного имущества (с уточнением количества приватизируемых акций, наименования организаций, адреса расположения объектов недвижимого имущества). Данные объекты федерального имущества могли представлять интерес прежде всего для субъектов малого и среднего бизнеса.

В их числе:

- завершение сделки по продаже акций, составляющих 55% уставного капитала ОАО «Ванинский морской торговый порт» (организатор сделки – ЗАО «ВТБ Капитал») за 15,5 млрд руб. (покупатель – ООО «Мечел-Транс»)¹;
- продажа ОАО «Роснефтегаз» 5,66% акций ОАО «НК «Роснефть» в пользу ВР на общую сумму 148,1 млрд руб. в рамках сделки по приобретению акций ТНК-ВР, в результате которой денежные средства от приватизации акций ОАО «НК «Роснефть» поступили на баланс ОАО «Роснефтегаз», единственным учредителем которого является РФ (консультанты по сделке – Citi, Bank of America Merrill Lynch);
- размещение по открытой подписке дополнительной эмиссии акций ОАО «Банк ВТБ» на 102,5 млрд руб., в результате чего доля государства в капитале банка снизилась с 75,5 до 60,93%, и направление привлеченных средств на докапитализацию банка (организаторы сделки – ЗАО «ВТБ Капитал», Citigroup, J.P.Morgan и Bank of America Merrill Lynch);
- продажа акций, составляющих 25,1% уставного капитала ОАО «Территориальная генерирующая компания № 5» (ТГК-5) (организатор сделки – ЗАО «ВТБ Капитал») за 1080,4 млн руб. (покупатель – ОАО «ТГК-9»);
- продажа акций, составляющих 25,5% уставного капитала ОАО «Авиакомпания «Сибирь» (организатор сделки – ОАО «Альфа-Банк») за 1133,1 млн руб. (покупатель – ЗАО «Группа компаний С 7»);
- размещение акций акционерной компании ОАО «АЛРОСА» путем публичного предложения широкому кругу инвесторов по международным стандартам (организатор сделки – частная компания с неограниченной ответственностью «ГОЛДМАН САКС (Россия)» при участии в качестве банков-андеррайтеров «Дж.П. Морган Секьюритиз», «Морган Стэнли энд Ко. Интернешнл», «ВТБ Капитал», «Ренессанс Секьюритиз (Сайпрес) Лимитед»).

Последняя из упомянутых сделок заслуживает более подробного рассмотрения.

В конце октября 2013 г. на Московской бирже были размещены 7% акций АК «АЛРОСА», находившихся в федеральной собственности, и 7% акций, принадлежавших Республике Саха (Якутия), а также 2% квазиказначейских акций, контролируемых самой компанией, что было сделано по ее решению в целях обеспечения стабилизационного механизма для поддержания цены акций после сделки. Таким образом, всего на Московской бирже было размещено 16% акций АК «АЛРОСА».

Независимым оценщиком ООО «Эрнст энд Янг – оценка и консультационные услуги» была проведена оценка диапазона рыночной стоимости акций АК «АЛРОСА» (ОАО), который составил от 32,84 до 38,21 руб. за 1 акцию. Соответствующий отчет прошел экспертизу Общероссийской общественной организации «Российское общество оценщиков». Формирование книги заявок от инвесторов в процессе роуд-шоу осуществлялось в период с 14 по 25 октября 2013 г., по итогам которого цена размещения составила 35 руб. за акцию, предусматривающая премию к средневзвешенной цене за

¹ Более подробно об этой приватизационной сделке, принявшей откровенно скандальный характер в связи со скорой перепродажей покупателем госпакета – ООО «Мечел-Транс» – почти всей доли участия офшорным компаниям см.: Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: ИЭП. С. 449–450. К этому остается добавить, что в минувшем году «Мечел» испытывал ощутимые финансовые трудности (падение капитализации и высокая долговая нагрузка), вынудившие обратиться за поддержкой к госбанкам.

последние 6 месяцев в размере 6,5%. Общая сумма сделки составила 41,3 млрд руб., включая 18 млрд руб. за отчуждаемые из федеральной собственности 7% акций.

Реализованное публичное предложение акций АК «АЛРОСА» широкому кругу инвесторов в соответствии с международными стандартами стало: (1) крупнейшим публичным размещением в России в 2013 г.; (2) самым крупным за всю историю российского рынка ценных бумаг предложением локальных акций с листингом на Московской бирже; (3) первым публичным предложением акций российской государственной компании сырьевого сектора за последние семь лет; (4) крупнейшим в мире публичным предложением акций компании горнодобывающего сектора с июня 2011 г.

К этому стоит добавить, что менее чем через месяц было подписано соглашение акционеров в отношении акций компании, которое отражает стратегические цели государства по сохранению контрольного пакета акций компании в государственной собственности, а также взаимодействие Российской Федерации и Республики Саха (Якутия) в вопросах корпоративного управления АК «АЛРОСА». Соглашение акционеров заключено на 5 лет с возможностью автоматического продления.

Давая обобщенную оценку реализованным в 2013 г. сделкам с акциями крупнейших компаний, нельзя не отметить, что в отличие от двух предшествующих лет в их структуре по объему преобладали те, в результате которых бюджет непосредственно ничего не получал (допэмиссия акций ВТБ, продажа пакета акций «Роснефти» в ходе сделки с ТНК-ВР), тогда как в 2011–2012 гг. в числе 7 сделок была всего одна такая (допэмиссия акций Объединенной зерновой компании (ОЗК) в 2012 г.).

Помимо этого, уже в январе 2014 г. Правительством РФ были приняты решения о продаже акций ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» и ОАО «Архангельский траловый флот» на общую сумму более 21 млрд руб., подготовительная работа по продаже которых была проведена в 2012–2013 гг.

Своим Распоряжением от 16.01.2014 г. № 22-р Правительство РФ приняло предложение Минэкономразвития России, согласованное с Минэнерго России, о продаже в пользу ОАО «Роснефтегаз» находящихся в федеральной собственности 13,76% акций ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС». Сумма сделки составила около 18,8 млрд руб.

Данное решение принято в целях оптимизации структуры акционерного капитала ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС», увеличения прозрачности управления обществом и снижения давления на акции, являясь примером реализации Указа Президента РФ от 22.05.2012 г. № 695, а также норм предыдущей и действующей приватизационных программ, согласно которым до начала 2015 г. ОАО «Роснефтегаз» может выступать инвестором по отношению к компаниям топливно-энергетического комплекса, пакеты акций которых планируются к приватизации, при условии представления программы финансирования этих сделок, предусматривающей использование дивидендов от акций компаний, находящихся в собственности указанного акционерного общества.

Примером реализации нестандартного подхода в рамках приватизационного процесса может служить сделка по продаже полного (100%) пакета акций ОАО «Архангельский траловый флот» (организатор сделки – ОАО «Газпромбанк») за 2,2 млрд руб.

Ее особенностью является особый формат взаимодействия между новым владельцем (ООО «Вирма») и региональными властями. Между ними заключено соглашение на основе безвозмездной передачи в собственность Архангельский области 1 акции. Ключевые решения, включая сохранение рабочих мест, регистрацию ОАО в регионе в целях сохранения налоговых поступлений в региональный бюджет, подлежат согласова-

нию с областным правительством, для которого зарезервировано место в совете директоров.

Акционерное соглашение между Архангельской областью и ООО «Вирма» является уникальным примером реализации механизма постприватизационного контроля, позволяющего в числе прочего обеспечить баланс интересов государства в лице Архангельской области и нового собственника в части социальных обязательств и повышения эффективности бизнеса.

Вместе с тем неизбежно встают вопросы о возможных противоречиях такого инструментария с более общими правовыми нормами, в частности, с корпоративным законодательством (роль единственной акции, передаваемой областным властям, ее сопоставление с полномочиями, вытекающими из специального права на участие в управлении – «золотая акция»), о достаточности заключенного соглашения для избежания возможных конфликтов в будущем, например, в случае перепродажи «Вирмой» всего или части пакета акций «Архангельского тралового флота» на сторону, а также о том, насколько при этом учтены весь негативный опыт инвестиционных конкурсов в 1990-е годы и практика коммерческих конкурсов с социальными условиями, сложившаяся в условиях применения ныне действующего третьего закона о приватизации, уже в 2000-е годы.

К практике продажи госпакетов акций в 2013 г. подключился и Российский аукционный дом (ОАО «РАД»), который на основании Распоряжения Правительства РФ от 31.01.2013 г. № 101-р и в рамках заключенного с Росимуществом агентского договора осуществляет функции по продаже пакетов акций 36 ОАО, включенных в программу приватизации минувшего года.

Всего в 2013 г. РАД успешно завершил 15 продаж, по итогам которых подлежит перечислению в федеральный бюджет 1967,8 млн руб., что сопоставимо с совокупной суммой сделок по продаже блокирующих пакетов акций ТГК-5 и авиакомпания «Сибирь» (2213,5 млрд руб.), совершенных с помощью инвестиционных консультантов. Подведение итогов еще 9 продаж запланировано ОАО «РАД» на I квартал 2014 г. В числе проведенных с июня Российском аукционным домом сделок можно отметить реализацию федеральных пакетов ОАО «Ульяновский автомобильный завод» (13,19%, 850,31 млн руб.), Сахалинского морского пароходства (25,5%, 405,77 млн руб.), «Ленметрогипротранса» (25,48%, 266 млн руб.).

Что касается традиционного приватизационного инструментария, то наиболее крупной сделкой, совершенной с его использованием, стал проведенный Росимуществом аукцион по продаже полного (100%) госпакета акций ОАО «Москинап» за 935 млн руб.

Всего в 2013 г. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 148 хозяйственных обществ (без учета 2 продаж акций, осуществлявшихся с привлечением инвестиционных консультантов), подведение итогов продажи акций в отношении еще 55 обществ запланировано на I квартал 2014 г., а в отношении 26 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) приняты решения об условиях приватизации.

Сопоставляя приведенные данные с итогами реализации приватизационных программ в предыдущие годы (табл. 4), можно констатировать, что в 2011–2013 гг. – за время действия первой 3-летней приватизационной программы – количество проданных пакетов акций (долей участия) (730 ед.) выросло более чем в 1,8 раза по сравнению с кризисным периодом 2008–2010 гг. и сопоставимо с суммарной величиной двух

предкризисных лет (2006–2007 гг.), уступая показателям середины 2000-х годов, когда ежегодно продавалось более 500 пакетов акций. Гораздо скромнее итоги приватизационной программы смотрятся применительно к приватизации унитарных предприятий: число ФГУПов, в отношении которых в 2011–2013 гг. Росимуществом были изданы распоряжения об условиях приватизации посредством преобразования в ОАО (216 ед., из них зарегистрировано 182 ОАО: в 2011 г. – 46 ед., в 2012 г. – 103 ед., в 2013 г. – 33 ед.), примерно вчетверо уступает аналогичному показателю за 2008–2010 гг.¹

Таблица 4

Динамика приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2000–2013 гг.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества, до 2004 г. – Минимущества РФ)	
	приватизировано ФГУПов ^а , ед.	продано пакетов акций АО, ед.
2000	2	320
2001	5	125 ^б
2002	102	112 ^б
2003	571 ^в	630
2004	525	596 ^г
2005	741	521
2006	...	356 ^д
2007	377	377
2008	213	209 ^б
2009	316+256 ^е	52 ^б
2010	62	134 ^б
2011	143	317 ^ж /359 ^б
2012	47 ^з	265 ^з
2013	26	148 ^з

^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 Без учета ФГУПов, имущественные комплексы которых вошли в качестве вклада в уставный капитал ОАО «РЖД».

^г Включая 31 пакет акций, объявление о продаже которых состоялось в 2004 г., но итоги подведены в 2005 г.

^д Расчетная величина, исходя из данных отчета ФАУФИ «О приватизации федерального имущества в 2007 году».

^е Количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны РФ в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом.

^ж 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 отдельных данных по 2011 и 2013 гг.

^з Без учета продаж акций, осуществленных с помощью инвестиционных консультантов.

Источник: www.mgi.ru; Материалы к заседанию Правительства РФ 17 марта 2005 г. «О мерах по повышению эффективности управления федеральной собственностью»; Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) «О приватизации федерального имущества в 2005 году». М., 2006; Отчет Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (ФАУФИ) «О приватизации федерального имущества в 2007 году». М., 2008; Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом. Отчет о деятельности за 2008 год. М., 2009; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г., М., 2010; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 году; Доклад

¹ Возможно, эта разница не столь велика, если допустить, что некоторое количество унитарных предприятий было приватизировано путем преобразования в ООО и АНО. Однако официальная информация по этому аспекту отсутствует.

Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 году; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг.

Несмотря на внушительные объемы приватизации, сохранялась актуальность проблем администрирования приватизационного процесса, связанных с тем, что далеко не все активы, включенные в прогнозный план приватизации, могли быть реально выставлены на продажу, поскольку многие хозяйственные общества и унитарные предприятия находились в стадии банкротства, реорганизации, ликвидации, не вели хозяйственную деятельность, в ряде случаев отсутствовали заявки от претендентов на участие в соответствующих процедурах.

Всего в 2011–2013 гг. были проданы акции (доли в уставных капиталах) 730 хозяйственных обществ, что составило около половины количества обществ, включенных в программу приватизации (1477 ед.), и примерно 3/4 числа хозяйственных обществ, в отношении которых были приняты распоряжения об условиях приватизации (975 ед.). При этом пакеты акций 573 обществ предлагались к продаже повторно, из них 282 обществ – более 2 раз, т.е. путем проведения повторных аукционов, продаж посредством публичного предложения и без объявления цены.

В 2013 г. реально предлагались к продаже пакеты акций (доли в уставных капиталах) 286 хозяйственных обществ, из которых проданы акции (доли в уставных капиталах) 148 обществ, что составило около половины количества обществ, пакеты акций (доли в уставных капиталах) которых были доступны к продаже в соответствии с предусматривавшимися это распоряжениями об условиях приватизации (301 ед.). Подведение итогов продажи акций в отношении 55 обществ запланировано в I квартале 2014 г. Не проданные по итогам несостоявшихся торгов акции 221 АО предлагались к продаже повторно, из них 130 обществ – более 2 раз. Не состоявшимися в 2013 г. были признаны продажи акций (долей в уставных капиталах) 81 хозяйственного общества.

Аналогичные проблемы имели место и при продаже объектов иного имущества. Так, в течение 2013 г. из предложенных к продаже 99 объектов недвижимого имущества было продано менее 1/4 – 22 ед. (в 2011 г. – 3 ед., в 2012 г. – 40 ед.). По 8 объектам торги не состоялись. Подведение итогов продажи 69 объектов иного имущества запланировано в I квартале 2014 г. По итогам продаж, состоявшихся в 2013 г., подлежит перечислению в федеральный бюджет 166,8 млн руб., а по итогам трех лет (2011–2013 гг.) – 327,3 млн руб.

Большое значение для реализации приватизационной программы имело формирование вертикально-интегрированных структур (ВИС). Особенно это касалось приватизации унитарных предприятий и имущества казны РФ. Так, из 298 ФГУПов, включенных в «Прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.», 163 предприятия (или почти 55%) подлежали участию в формировании холдингов. Из 522 объектов имущества казны, приватизированных в 2011–2013 гг., только 65 ед. (или 12,5%) были проданы, а остальные внесены в уставные капиталы интегрированных структур. На приватизацию пакетов акций (долей участия) этот процесс влиял в гораздо меньшей степени: из 815 хозяйственных обществ, приватизированных за эти три года, только 85 ед. (или 10,4%) были приватизированы посредством внесения в уставные капиталы головных компаний ВИС.

Всего в 2011–2013 гг. в рамках реализации 48 указов Президента РФ и 7 решений Правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур Росимуществом осуществлялись мероприятия по формированию 44 ВИС. Из них полно-

стью завершены мероприятия по реализации 41 Указа Президента РФ и 3 Распоряжений Правительства РФ в рамках формирования 34 ВИС (или более 3/4 числа тех, в отношении которых имелись решения руководства страны).

В программу приватизации в этой части были включены 163 ФГУПа, акции 98 ОАО и 462 объекта иного имущества, подлежащих внесению в уставные капиталы ОАО «Росспиртпром», «Российские ипподромы», «РЖД», «ОАК» и «Федеральная гидрогенирирующая компания». Однако по различным причинам в отношении 9 унитарных предприятий и 13 ОАО приватизационные мероприятия не могли быть проведены. Поэтому де-факто в рамках формирования ВИС были приняты решения об условиях приватизации 148 из 154 ФГУПов (96,1%) и акций всех 85 ОАО (100%), в отношении которых это было возможно сделать (с утверждением передаточных распоряжений и внесением акций ОАО в уставный капитал соответствующих интегрированных структур), а также изданы распоряжения об условиях приватизации в отношении 457 объектов иного имущества (98,9%).

После более чем годичного перерыва в минувшем году было продолжено активное совершенствование приватизационного законодательства.

Тремя федеральными законами (в июле и декабре 2013 г.) были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

В итоге в законе появились следующие новации:

- перечень категорий имущества, на которое не распространяется действие закона, дополнен имуществом, передаваемым в собственность Российского научного фонда в качестве имущественного взноса РФ (теперь в него входят 16 категорий);
- радикальные изменения претерпело регулирование особенностей приватизации объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

На последнем стоит остановиться более подробно. Общая норма, содержащаяся в ст. 30, допускает возможность приватизации таких объектов в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, кроме ряда категорий.

В новой редакции закона о приватизации к числу таких исключений перестали относиться детские дома, дома ребенка, объекты образования, предназначенные для обслуживания жителей соответствующего поселения.

В отношении возможности изменения назначения объектов социальной инфраструктуры для детей появилась ссылка на порядок, установленный Федеральным законом от 24.07.1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Прежний предельный срок сохранения назначения приватизируемых объектов социально-культурного назначения (здравоохранения, культуры и спорта) и коммунально-бытового назначения (5 лет) увеличен в отношении объектов социальной инфраструктуры для детей вдвое – не более чем 10 лет.

Применительно к возможности приватизации объектов электросетевого хозяйства, источников тепловой энергии, тепловых сетей, централизованных систем горячего водоснабжения в новой редакции приватизационного закона (ст. 30) указано, что ограничения не распространяются на них, если они являются основными производственными фондами унитарного предприятия, т.е. если его выручка от реализации товаров, оказания услуг с использованием данных объектов превышает выручку от каждого иного вида деятельности, осуществляемого предприятием согласно его уставу.

В отношении регулирования возможностей приватизации указанных категорий объектов коммунальной инфраструктуры, не являющихся основными производственными фондами унитарного предприятия, введена специальная ст. 30.1, которая допускает это при условии их обременения обязательствами по строительству, реконструкции и (или) модернизации (инвестиционные обязательства) и обязательствами по эксплуатации (эксплуатационные обязательства).

Говоря об этих правовых новациях, нельзя не отметить, что они лежат в русле снятия имеющихся ограничений на приватизацию. Оценка их результативности и последствий весьма затруднительна.

С одной стороны, очевидно, что подавляющее большинство детских объектов является учреждениями, а потому не подпадает под действие приватизационного законодательства. С другой стороны, в свете ведущейся кампании по уменьшению числа детских домов, укрупнению образовательных учреждений, поступающей с мест информации об их уплотнении и т.п. новые нормы выглядят крайне сомнительно с морально-этической точки зрения.

Что касается смягчения ограничений на приватизацию объектов электросетевого хозяйства, источников тепловой энергии, тепловых сетей, централизованных систем горячего водоснабжения и отдельных объектов таких систем, то остается открытым вопрос, насколько при этом учтен весь негативный опыт инвестиционных конкурсов в 90-е годы, а также последствия реформирования электроэнергетики в 2000-е годы.

В связи с этим неудивительно инициирование Следственным комитетом (СК) России законопроекта о наделении правоохранительных органов дополнительными полномочиями для контроля за приватизацией, который предполагает внесение в уголовное законодательство специальной статьи «Незаконные действия при приватизации государственного и муниципального имущества», введение ответственности оценщиков за фальсификацию отчета об оценке активов, обязательное раскрытие претендентами на госимущество своих реальных собственников и аффилированных лиц с установлением права осуществления оперативно-розыскной деятельности в целях проверки личности претендентов и предоставляемых документов¹. Последнее становится особенно актуальным в связи с объявленным на официальном уровне курсом на деофшоризацию российской экономики. Впрочем, это касается и государственных компаний, на что было обращено внимание в президентском послании в конце 2013 г. в связи с использованием иностранных юрисдикций в ходе реализации сделки между «Роснефтью» и ТНК-ВР. Между тем предварительный отзыв Комитета экспертно-консультативного совета (ЭКС) Росимущества по приватизации крупных госкомпаний на законопроект СК РФ носит преимущественно отрицательный характер, он делает упор на совершенство и достаточность уже имеющихся правовых норм.

6.1.3. Присутствие государства в экономике и структурная политика

В 2013 г. основные события в этой сфере были связаны с топливно-энергетическим комплексом. Важнейшим из них стало завершение в марте сделки по приобретению «Роснефтью» компании ТНК-ВР у британской нефтяной компанией ВР и консорциума ААР, владевших ею в равных долях. Напомним в этой связи, что одним из элементов

¹ Не частное дело. Интервью с председателем СК РФ А. Бастрыкиным // Российская газета. 15 января 2014 г. № 6 (6278). С. 1–2.

этой сделки, помимо оплаты денежными средствами в размере 16,65 млрд долл., была передача ВР 12,84% акций «Роснефти», находившихся на балансе самой компании, и покупка за 4,87 млрд долл. еще 5,66% акций у «Роснефтегаза», находившихся на ее балансе, в результате чего британская компания стала владельцем почти 20% акций «Роснефти»¹. Приобретение ТНК-ВР, в свою очередь, позволило ОАО «НК «Роснефть» выйти на лидирующие позиции в мировом топливно-энергетическом секторе, создало дополнительные выгоды для акционеров компании, значительно увеличило ее потенциальную прибыль и денежный поток.

Последующие планы самой «Роснефти» на рынке корпоративного контроля выглядели также весьма амбициозно. Летом и осенью появилась информация о возможном приобретении нефтяных активов бизнес-группы «Альянс» (доля в Alliance Oil Company, Хабаровском НПЗ, а также доля в совместном предприятии с Petrol) и аэропорта «Домодедово» (совместно с холдингом «Новопорт»). В середине года покупкой 49% акций «Роснефть» завершила поглощение газовой компании «Итера», а в конце года «Роснефть» и «Новатэк» подписали соглашение об обмене активами, предусматривающее обмен принадлежащего нефтяной компании пакета акций в «Северэнергии», где также участвует «Газпром нефть», на контрольный пакет в другом газовом проекте – «Сибнефтегазе».

Также весной появилась информация о покупке «Роснефтегазом» 0,23% акций «Газпрома», что позволяет говорить об установлении формального корпоративного контроля государства над общероссийской газовой монополией, хотя и в опосредованной форме. До этого момента ему напрямую принадлежало 38,37% акций, еще 10,74% акций принадлежали «Роснефтегазу», менее 0,9% контролирует «Росгазификация», где у Росимущества доля в 74,55%. Интересно, что в представленной на сайте самого «Газпрома» информации о структуре акционерного капитала компании по состоянию на 31 декабря 2012 г. указывается, что совокупная доля государства (с учетом «Роснефтегаза» и «Росгазификации») составляла 50,002%².

В то же время ФАС заблокировала покупку структурами «Газпрома» генерирующей компании «Квадра», контролируемой группой «Онэксим». Двумя годами ранее «Газпром» уже потерпел неудачу в попытке приобрести крупный актив в электроэнергетике – «КЭС-Холдинг».

В этом же ключе стоит упомянуть о приобретении весной 2013 г. банком ВТБ четвертого по числу абонентов сотового оператора в РФ – «Tele2-Россия» – у холдинга Tele2, который контролируется шведской инвестиционной компанией Kinnevik, за 2,4 млрд долл. Эта сделка могла рассматриваться как первое масштабное поглощение в секторе сотовой связи, осуществленное государственными компаниями, и предпосылка для возможного появления нового оператора мобильной связи федерального уровня в случае последующей продажи данного актива «Ростелекому». Предположительно именно это обстоятельство вызвало негативную реакцию со стороны действующих сотовых операторов – так называемой «большой тройки».

Впрочем, уже осенью 2013 г. половина этого актива была перепродана консорциуму инвесторов во главе с банком «Россия» за 40,4 млрд руб. Что касается возможного взаимодействия с «Ростелекомом», то в ближайших планах Tele2 – создание совместного предприятия с общероссийским телекоммуникационным холдингом, если с его сторо-

¹ Доля консорциума ААР в капитале «ТНК-ВР» была выкуплена за 27,73 млрд долл.

² www.lenta.ru, 1 апреля 2013, www.gazprom.ru.

ны в создаваемый мобильный оператор будут внесены несколько относительно небольших сотовых компаний, которые оценены в 3,52 млрд долл. Однако пока принципиального решения об объединении не принято¹.

В 2013 г. претерпел изменения перечень стратегических предприятий и акционерных обществ. В него было внесено всего 2 унитарных предприятия (включая «Почту России»), зато исключены 7 ОАО и 9 ФГУПов (включая 3 предприятия, подлежащих акционированию с целью последующей передачи акций ГК «Росатом», и 1 научно-исследовательский институт, присоединяемый к другому, а также ликвидируемое Российское агентство международной информации «РИА Новости»²).

Особо следует отметить изменения, вытекающие из Указа Президента РФ от 2.12.2013 г. № 874, посвященного совершенствованию управления ракетно-космической промышленностью. Документ предусматривает доведение федерального пакета акций ОАО «Научно-исследовательский институт космического приборостроения» (г. Москва) до 100% с последующим переименованием в «Объединенную ракетно-космическую корпорацию» (ОРКК).

Дальнейшее увеличение ее уставного капитала предполагает внесение в него со стороны государства в порядке оплаты доэмиссии полных (за вычетом 1 акции) пакетов акций ОАО, создаваемых на базе 9 преобразуемых ФГУПов, пакетов акций 13 ОАО (включая 2 миноритарных пакета), а также находящихся в федеральной собственности 100% акций минус 1 акция ОАО «Ракетно-космический центр «Прогресс» (г. Самара) (после предварительного внесения в его капитал 100% минус 1 акция еще 2 профильных предприятий), «Корпорация «Московский институт теплотехники», «Эхо» (г. Москва) и «Технический центр «Новатор» (г. Мирный Архангельской области).

При этом уставный капитал двух последних акционерных обществ будет дополнен в порядке оплаты размещаемых ими дополнительных акций. В ОАО «Эхо» вносятся по 1 акции каждого из ОАО, создаваемых путем преобразования 9 вышеупомянутых ФГУПов, по 1 акции 6 из вышеупомянутых 13 ОАО и Московского института теплотехники, а также 1 акция ОАО «Технический центр «Новатор», в уставный капитал которого, в свою очередь, вносится 1 акция ОАО «Эхо».

Помимо этого, в ОРКК вносятся блокирующие пакеты акций 4 ОАО для последующего внесения в уставный капитал ОАО «Государственный ракетный центр им. академика В.П. Макеева» (г. Миасс Челябинской области), пакеты акций 4 ОАО (1 блокирующий и 3 миноритарных) – для последующего внесения в уставный капитал ОАО «Информационные спутниковые системы» имени академика М.Ф. Решетнева» (г. Железногорск Красноярского края), пакеты акций 5 ОАО (2 контрольных и 3 блокирующих) – для последующего внесения в уставный капитал ОАО «Российская корпорация ракетно-космического приборостроения и информационных систем» (г. Москва) и миноритарный пакет акций 1 ОАО – для последующего внесения в уставный капитал ОАО «Научно-производственная корпорация «Космические системы мониторинга, информационно-управляющие и электромеханические комплексы» имени А.Г. Иосифья-

¹ ВТБ продал половину Tele2 за 40 млрд руб., www.lenta.ru, 5 декабря 2013.

² Его имущество наряду с имуществом ликвидируемого ФГБУ «Российская государственная радиовещательная компания «Голос России» передается вновь создаваемому ФГУПу «Международное информационное агентство «Россия сегодня». Эти изменения являются частью более обширного комплекса мероприятий по повышению эффективности деятельности государственных СМИ, затрагивающего также в числе прочего ВГТРК, ИТАР-ТАСС, «Российскую газету».

на» (г. Москва). Четыре поименованных конкретно ОАО, расположенных в Москве, Красноярском крае и Челябинской области, включены в группу из 13 ОАО, акции которых предполагается использовать для внесения в ОРКК. Блокирующие пакеты акций еще 2 ОАО подлежат внесению в уставный капитал ОАО, созданного путем преобразования ФГУПа «Государственный космический научно-производственный центр имени М.В. Хруничева» (г. Москва).

При всей масштабности намеченных мероприятий, охватывающих более 40 предприятий, из перечня стратегических организаций исключаются всего 1 предприятие и 7 ОАО. Таким образом, в отношении ракетно-космической отрасли выбран вариант реструктуризации, аналогичный авиапромышленности и судостроению, где уже с 2006–2007 гг. действуют холдинговые структуры общенационального масштаба в акционерной форме (Объединенные авиастроительная (ОАК) и судостроительная (ОСК) корпорации), опыт функционирования которых за последние 6–7 лет весьма неоднозначен.

Именно поэтому Указом Президента РФ от 7.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (подп. «в» п. 2, касающийся приватизации и управления государственным имуществом) было предусмотрено обеспечить до 1 марта 2013 г. проведение анализа эффективности работы «консолидированных» государством компаний, включая ОАК, ОСК и ГК «Ростехнологии», в целях подготовки предложений по совершенствованию их управления, обеспечения согласованности стратегий их развития с государственными программами развития соответствующих секторов экономики, завоевания передовых позиций в отдельных сегментах мировых рынков авиационной, судостроительной, информационно-коммуникационной и космической техники.

Другим важным изменением, касающимся уже электроэнергетики, является разрешение на увеличение уставного капитала ОАО «Российские сети» путем дополнительного выпуска акций при повышении порога государственного корпоративного контроля до 61,7% (ранее – 54,5%). Увеличен – правда, всего на 0,09% (с 79,55 до 79,64%) – пакет акций ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы» (ФСК ЕЭС), подлежащий внесению в уставный капитал «Российских сетей».

Напомним, что после завершения длительного процесса реструктуризации электроэнергетики и ликвидации РАО «ЕЭС России» летом 2008 г. государство стало обладателем контрольных пакетов акций двух инфраструктурных компаний: ФСК ЕЭС и Холдинга межрегиональных распределительных сетевых компаний (МРСК). Принятые во второй половине ноября 2012 г. решения предусматривали переименование последнего в ОАО «Российские сети» с внесением в его уставный капитал почти всего федерального пакета акций ФСК ЕЭС в порядке оплаты размещаемых «Российскими сетями» дополнительных акций в связи с увеличением его уставного капитала при сохранении прямого участия государства в капитале ФСК ЕЭС в размере не менее 1 акции. Указанный выше размер федерального пакета в «Российских сетях» (61,7%) зафиксирован для данной компании и в перечне стратегических АО.

Всего в 2013 г. Росимуществом проводились мероприятия по формированию 20 вертикально-интегрированных структур (ВИС), причем в течение года были полностью завершены мероприятия по реализации 12 указов Президента РФ в рамках формирования 11 ВИС, включая ОАО «Центр технологии судостроения и судоремонта», «Федеральная гидрогенерирующая компания – РусГидро», «Концерн «Океанприбор», «Российские сети», «Концерн «Моринформсистема-Агат», «Роскартография», «Научно-

производственная корпорация «Уралвагонзавод» имени Ф.Э. Дзержинского», «Корпорация «Тактическое ракетное вооружение», «Корпорация «Московский институт теплотехники», «Росгеология», госкорпорация «Ростехнологии».

После известных событий вокруг компании «Оборонсервис», произошедших осенью 2012 г., новое руководство Минобороны РФ взяло курс на реструктуризацию холдинга. Как сообщил директор департамента имущественных отношений оборонного ведомства Д. Куракин, из 9 субхолдингов, 100% минус 1 акция каждого из которых были внесены в уставный капитал «Оборонсервиса», в его новой структуре останутся только 4: «Славянка» (текущий ремонт и обслуживание жилищного фонда и коммунального хозяйства), «Оборонэнерго» (содержание электрохозяйства), «Военторг» (питание, пошив и банно-прачечное обслуживание), «Оборонстрой» (военное строительство). Предприятия «Ремвооружения», «Спецремонта», «Авиаремонта» должны быть переданы Минпромторгу РФ, «Агропром» – ликвидирован, а «Красная звезда» – реформирована. Реализацию же высвобождаемого военного имущества предполагается передать на аутсорсинг с выбором продавцов по результатам конкурсов¹.

6.1.4. Вопросы управления государственным сектором

Основная нормативно-правовая база по управлению хозяйствующими субъектами, входящими в государственный сектор, оставалась в 2013 г. без изменений.

В самом конце года в закон об унитарных предприятиях от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ было внесено два изменения, касающихся оснований для создания казенных предприятий и полномочий государства как собственника их имущества, которые носят редакционный характер. Более значимым с содержательной точки зрения является поправка, датированная июлем 2013 г., дополняющая прежнее определение крупной сделки как сделки или нескольких взаимосвязанных сделок, связанных с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения унитарным предприятием прямо либо косвенно имущества, стоимость которого составляет более 10% уставного фонда унитарного предприятия или более чем в 50 тыс. раз превышает установленный федеральным законом МРОТ, формулировкой «если иное не установлено федеральными законами или принятыми в соответствии с ними правовыми актами».

Также в связи с утверждением Постановлением Правительства РФ от 5.11.2013 г. № 990 Правил размещения средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, определено, что действующее Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»), датированное 3 декабря 2004 г., не применяется к случаю управления находящимися в федеральной собственности акциями, приобретенными за счет средств ФНБ, в порядке, предусмотренном указанным постановлением.

Что касается практики управления госкомпаниями, то в центре внимания находились вопросы дивидендной политики и оплаты их высшего менеджмента.

2013 г. стал первым полноценным временным интервалом, в пределах которого должно было проявиться влияние изменений и дополнений в прежний механизм выплаты дивидендов компаниями с участием государства в капитале в целях формирова-

¹ Иванов М. Сергей Шойгу оставит от «Оборонсервиса» только самое необходимое // Ъ-Online. 01.11.2013 г.

ния доходов федерального бюджета, утвержденный еще более 7 лет назад Распоряжением Правительства РФ от 29.05.2006 г. № 774-р.

Аналогичным документом от 12.11.2012 г. № 2083-р в него были внесены поправки, предусматривающие направление на выплату дивидендов не менее 25% чистой прибыли акционерного общества (без учета доходов, полученных от переоценки финансовых вложений), если иное не установлено правительственными актами (в прежней редакции документа говорилось об определении фиксированной минимальной доли чистой прибыли АО, направляемой на выплату дивидендов). Представителям интересов государства в акционерных обществах поручалось обеспечить реализацию положений, предусмотренных настоящим распоряжением, в отношении акционерных обществ и их дочерних обществ, а органам власти – осуществлять согласование и утверждение инвестиционных программ субъектов естественных монополий с учетом положений, предусмотренных поправками.

В то же время в новой редакции документа перестали упоминаться необходимость использования при определении размера дивидендов показателей сводной (консолидированной) отчетности в акционерном обществе, имеющем дочерние общества, и поручение Минэкономразвития разработать и утвердить методические рекомендации по определению позиции государства как акционера по вопросам выплаты дивидендов.

По оценке начальника управления корпоративных технологий Росимущества В. Семериковой, по итогам годовых собраний акционеров 2013 г. лишь несколько госкомпаний не выполнили требование, установленное правительством о минимальной доли чистой прибыли акционерного общества, направляемой на выплату дивидендов.

В органах управления компаний с госучастием продолжалось сокращение представительства госслужащих. Так, в советах директоров ОАО, включенных в специальный перечень, их численность уменьшилось со 141 до 122 чел., а количество профессиональных директоров выросло с 293 до 347 чел., или более чем на 18%¹.

Росимуществом были утверждены перечень необходимых компетенций для членов ревизионных комиссий и Методология определения профильности активов госкомпаний.

В стадии разработки находятся Методические рекомендации по организации работы совета директоров таких ОАО, Методические рекомендации по организации работы Комитета по аудиту совета директоров, Методика индивидуальной оценки членов совета директоров акционерных обществ с государственным участием, а также Методические рекомендации по применению ключевых показателей эффективности государственными корпорациями, государственными компаниями, государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия государства, включая региональный уровень, в совокупности превышает 50%.

Катализатором вопроса об оплате менеджмента госкомпаний и «золотых парашютов» для него явилась ситуация с одним из управленцев «Ростелекома», которому компания за досрочное расторжение трудового договора выплатила более 200 млн руб. Столь внушительная сумма стала достоянием гласности, породив волну негативных суждений в среде близких к власти общественных организаций и претензии со стороны миноритарных акционеров компании. В итоге осенью последовало решение суда, вынесенное по иску Росимущества, которое признало соответствующий пункт в решении

¹ www.rosim.ru, 19.12.2013.

совета директоров «Ростелекома» недействительным. После вступления указанного решения суда в законную силу акционеры компании будут вправе обратиться с иском в суд о взыскании с управленца указанных денежных средств в случае его отказа от добровольного их возврата в ОАО «Ростелеком».

Данное дело послужило основанием для внесения Министерством труда и социальной защиты в Правительство РФ законопроекта об ограничении размера выплат топ-менеджерам при увольнении из госкомпаний и госкорпораций. В соответствии с законопроектом минимальный размер компенсации составляет три среднемесячных заработка, а максимальный – шесть. Денежная компенсация за неиспользованный отпуск выплачивается без учета указанного ограничения. В случае расторжения трудового договора по соглашению сторон выплата каких-либо компенсаций указанным выше лицам не осуществляется¹. Позднее законопроект был внесен для рассмотрения в парламент.

6.1.5. Бюджетный эффект имущественной политики государства в 2000–2013 гг.

В 2013 г. в отличие от нескольких предшествующих лет произошло снижение бюджетных доходов, так или иначе связанных с государственным имуществом, причем это наблюдалось впервые с 2008–2009 гг.

Напомним, что все доходы федерального бюджета от имущества, находящегося в государственной собственности, можно разделить на две группы. Одну группу образуют поступления от использования государственного имущества (возобновляемые источники). Другая группа объединяет поступления, имеющие единовременное происхождение, которые не могут быть возобновлены ввиду перехода прав собственности от государства к другим юридическим и физическим лицам после его продажи, в том числе в рамках приватизационного процесса (невозобновляемые источники).

Ниже, в *табл. 5* и *6* представлены данные о доходах федерального бюджета за 2000–2013 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только в виде определенного круга материальных объектов².

¹ Суд признал «золотой парашют» бывшего главы «Ростелекома» неадекватным // Lenta.ru. 5 декабря 2013 г.; www.rosim.ru, 06.12.2013.

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 предприятий и организаций в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций)), от оказания платных услуг или компенсации затрат государства, перечисление прибыли ЦБ РФ, некоторые платежи от государственных и муниципальных предприятий и организаций (патентные пошлины и регистрационные сборы за официальную регистрацию программ для ЭВМ, баз данных и топологий интегральных микросхем и прочие доходы, которые до 2004 г. включительно были составной частью платежей от государственных организаций (помимо доходов от деятельности совместного предприятия «Вьетсовпетро» с 2001 г. и перечисления части прибыли ФГУ-

Таблица 5

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2013 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2013 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2013 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вет-совпетро»
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 ^е	12374,5 ^ж	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2 ^з	14521,2 ^и	2445,9	18075,0
2006	69173,4	25181,8	3508,0 ^к	16809,9 ^л	2556,0	21117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4 ^м	18195,2 ^н	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8 ^о	14587,7 ^п	2480,3	–
2009	31849,6	10114,2	6470,5 ^р	13507,6 ^с	1757,3	–
2010	69728,8	45163,8	7451,7 ^т	12349,2 ^у	4764,1	–
2011	104304,0	79441,0	8210,5 ^ф	11241,25 ^х	4637,85	773,4
2012	228964,5	212571,5	7660,7 ^ц	3730,3 ^ч	5002,0	–
2013	153775,55	134831,8	7700,5 ^ш	4035,2+1012,25 ^щ	6195,8	–

^а По данным Минимущества РФ, 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 (i) за земли сельскохозяйственного назначения и (ii) за земли городов и поселков.

^в Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) архивными учреждениями, (vi) Министерством обороны РФ, (vii) организациями Министерства путей сообщения РФ, (viii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющих государственный статус, и (ix) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в государственной собственности.

^г По данным Минимущества РФ, 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 (i) за земли городов и поселков и (ii) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю.

Пов 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, распоряжения исключительным правом РФ на результаты интеллектуальной собственности в области геодезии и картографии, сбор от проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств, 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.

^ж Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (i) научными организациями, (ii) образовательными учреждениями, (iii) учреждениями здравоохранения, (iiii) государственными учреждениями культуры и искусства, (iiiii) государственными архивными учреждениями, (iiiiiii) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (iiiii) организациями научного обслуживания академий наук, имеющих государственный статус, и (iiiii) 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 (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (iiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, и (iiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений и в хозяйственном ведении ФГУПов¹ (для 2006–2009 гг. без доходов от разрешенных видов деятельности и использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом, которые в предыдущие годы вообще не выделялись²).

^к Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением автономных и бюджетных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (i) научным учреждениям, (ii) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (iii) образовательным учреждениям, (iiii) учреждениям здравоохранения, (iiiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiii) находящегося в оперативном управлении Минобороны и подведомственных ему учреждений (2010 г.), (iiiii) находящегося в федеральной собственности, функции по распоряжению которым осуществляет Управление делами Президента РФ (2010 г.), и (iiiii) 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 (i) арендная плата за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности (2012–2013 гг.), и (ii) 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 (только 2012 г.).

^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 (i) научным учреждениям,

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 РФ, 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».

(ii) образовательным учреждениям, (iii) учреждениям здравоохранения, (iiii) государственным учреждениям культуры и искусства, (iiiii) государственным архивным учреждениям, (iiiiii) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (iiiii) федеральных государственных органов, Банка России и органов управления государственными внебюджетными фондами РФ (без доходов от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2012 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2014 г. (оперативный), www.goskazna.ru; расчеты авторов.

Переходя к анализу предварительных итогов бюджетного эффекта имущественной политики государства в 2013 г. в части возобновляемых источников, прежде всего необходимо отметить резкое (более чем на 1/3) по сравнению с 2012 г. падение дивидендных поступлений, величина которых (134,8 млрд руб.) тем не менее оказалась больше, чем их суммарная величина за первые 2 года посткризисного восстановления (2010–2011 гг.). Перечисление части прибыли унитарными предприятиями, напротив, выросло почти на 1/4, достигнув 6,2 млрд руб. Бюджетные доходы от аренды земли остались практически на уровне предыдущего 2012 г. (около 7,7 млрд руб.), зато на 35% выросли поступления от сдачи в аренду федерального имущества, которые тем не менее соответствуют только уровню начала 2000-х годов¹.

В итоге дивиденды обеспечили подавляющую часть доходов федерального бюджета из возобновляемых источников (около 88% против 93% годом ранее), тогда как доля прочих источников оказалась, скорее, символической: аренда земли – 5%, прибыль, перечисленная ФГУПами, – 4%, аренда имущества – 3,3%.

Переходя к анализу доходов бюджета из невозобновляемых источников, необходимо напомнить, что с 1999 г. поступления от приватизации и продажи государственного имущества (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков²) стали относиться к источникам финансирования дефицита федерального бюджета (*табл. 6*).

В 2013 г. доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников упали примерно на 1/3, несколько превосходя уровень 2005 г. Основную лепту в такой результат внесло радикальное, более чем на порядок (в 13,6 раза) падение доходов от продажи земельных участков, которые составили всего 1,2 млрд руб. против более 16,4 млрд руб. годом ранее, что примерно соответствует показателям 2008–2009 гг. Также более чем на 40% сократились доходы от продажи различного имущества, тогда как поступления от продажи акций (41,6 млрд руб.) сократились всего на 5%.

¹ Указанная величина включает также впервые выделенные в бюджетной отчетности доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков) (около 1 млрд руб.). В величину доходов от арендной платы за землю, как и годом ранее, включены доходы от выплаты за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности, тогда как 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 в бюджетной отчетности за 2013 г. не выделяется.

² В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

Таблица 6

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества
(невозобновляемые источники) в 2000–2013 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2013 гг.), и иных форм участия в капитале (2005–2013 гг.) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27167,8	26983,5	–	184,3 ^б
2001	10307,9	9583,9	119,6 ^а	217,5+386,5+0,4(НМА) ^г
2002	10448,9	8255,9 ^а	1967,0 ^с	226,0 ^ж
2003	94077,6	89758,6	3992,3 ^а	316,2+10,5 ^а
2004	70548,1	65726,9	3259,3 ^к	197,3+1364,6+0,04(НМА) ^г
2005	41254,2	34987,6	5285,7 ^м	980,9 ^а
2006	24726,4	17567,9	5874,2 ^м	1284,3 ^о
2007	25429,4	19274,3	959,6 ^п	5195,5 ^п
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^с	4498,2+0,025(НМА) ^г
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^с	1438,7 ^г
2010	18677,6	14914,4	1376,2 ^с	2387,0+0,039(НМА) ^г
2011	136660,1	126207,5	2425,2 ^с	8027,4 ^г
2012	80978,7	43862,9	16443,8 ^с	20671,7+0,338(НМА) ^г
2013	55198,5	41633,3	1212,6	12352,3+0,310

^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 (i) от продажи квартир, (ii) 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 поступлений (1) 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 поступлений (1) от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (i) от продажи квартир, (ii) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемые в федеральный бюджет, (iii) от реализации продуктов утилизации кораблей, (iiii) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (iiiii) 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 (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (iiiii) 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 (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации военного имущества, (iiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) 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 (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества ФГУПов, (iii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (iiii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (iiiii) 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.

^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 г. средств от реализации древесины, полученной при проведении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов при размещении государственного заказа на их выполнение без продажи лесных насаждений для заготовки древесины, а также древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со ст. 43–46 Лесного кодекса РФ, доходов от

проведения товарных интервенций из запасов федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, от выпуска материальных ценностей из государственного резерва, от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции), от реализации продукции особого хранения)), включают доходы: (i) от продажи квартир, (ii) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных и бюджетных (2011–2013 гг.), (iii) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (iiii) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (iiiii) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (2008 г. и 2010–2013 гг.), (iiiiii) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 гг.), (iiiii) 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 2000–2012 гг., Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2014 г. (оперативный), www.roskazna.ru; расчеты авторов.

Именно этот источник обеспечил более 3/4 совокупных доходов из невозобновляемых источников против 54% годом ранее. На долю доходов от продажи различного имущества и земли пришлось 22,4 и 2,2% соответственно.

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2013 г. (табл. 7) сократился по сравнению с предшествующим годом почти на 1/3, а с учетом полученных Центробанком России в 2012 г. средств от продажи пакета акций Сбербанка – более чем наполовину. Тем не менее их величина (около 209 млрд руб.) стала третьей с начала 2000-х годов после достигнутого в 2012 г. максимума, а также показателей за 2011 г.

Таблица 7

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера
из различных источников в 2000–2013 гг.**

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации (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	208974,05	100,0	55198,5	26,4	153775,55	73,6

* 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.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2011 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2014 г., www.roskazna.ru; расчеты авторов.

Соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2013 г. примерно соответствовало показателям 2012 г. без учета средств от продажи пакета акций Сбербанка.

Если же принять во внимание результаты этой сделки, то по сравнению с 2012 г. доля невозобновляемых источников в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2013 г. упала почти вдвое (до 26,4%), соответствуя уровню 2001 г., хотя и несколько превышая показатели 2010 г. Удельный вес доходов от использования государственного имущества, напротив, возрос почти с 49 до 73,6% в 2012 г. По абсолютной величине этот результат уступает только итогам 2012 г., превосходя в 1,5 раза показатели 2011 г., тогда как доходы от приватизации (продажи) имущества оказались примерно в 2,5 раза меньше, чем в 2011 г., уступив также показателям 2003–2004 гг.

В основном в 2013 г. экономическая политика в сфере приватизации и управления государственным имуществом характеризовалась теми же тенденциями, что и в предыдущие годы. Завершение первого 3-летнего прогнозного плана (программы) приватизации (2011–2013 гг.) наложило свой отпечаток как на специфику приватизационного процесса в минувшем году (преобладание крупнейших сделок, не связанных напрямую с пополнением бюджета), так и на содержание нового прогнозного плана (программы) приватизации на 2014–2016 гг. (большая умеренность и обоснованность с учетом сохранения государственного корпоративного контроля за целым рядом компаний, значение которых для российской экономики выходит за пределы обычной коммерческой деятельности).

При всем этом в качестве проблемных вопросов, которые высветились по итогам реализации приватизационной программы 2011–2013 гг., необходимо указать на многократные корректировки прогнозного плана (приватизации), что находится в определенном противоречии с самой идеей перехода от их ежегодного утверждения к более длительному временному горизонту планирования (3 года), а также отсутствие взаимосвязи приватизационных механизмов с решением таких задач, как создание условий для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие акционерных обществ на основе новых технологий, развитие и стимулирование инноваций со стороны частных инвесторов, улучшение корпоративного управления, стимулирование развития фондового рынка.

В наступившем году состояние дел в анализируемой сфере будет находиться в серьезной зависимости от макроэкономической ситуации, которая скажется как на величине приватизационных доходов, так на доходах, являющихся производной от деятельности государства как субъекта хозяйствования (прежде всего дивиденды). Дополнительным фактором, требующим в связи с этим тщательного анализа, являются возможные решения по регулированию тарифов естественных монополий, затрагивающие в первую очередь государственный сектор экономики.

6.2. Промышленная политика в России в 2000–2013 гг.: институциональные особенности и основные уроки

Вопросы построения промышленной политики, как концептуальные, так и практические, привлекали и привлекают к себе внимание и экспертов, и политиков. В 2000-е годы, особенно после мирового финансового кризиса и в период сохраняющихся неясных

перспектив дальнейшего развития, обсуждение лучших практик, причин неудач, возможностей и особенностей «новой» промышленной политики стало весьма популярным и в странах с развитой экономикой, и в развивающихся странах.

Тема формирования и реализации государственной промышленной политики в России приобрела особую актуальность в последние годы, когда очевидной стала необходимость перехода на инновационную модель развития. Дополнительный импульс данной теме придали недавние обсуждения на высшем политическом уровне вопросов диверсификации российской экономики, значимого повышения в ней доли высокотехнологичных отраслей, создания высокопроизводительных рабочих мест в традиционных и новых секторах.

В связи с этим основное внимание уделяется оценке практики реализации промышленной политики в России и определению основных уроков, в том числе на основе анализа двух знаковых примеров промышленной политики – по развитию наноиндустрии и автомобилестроения¹.

6.2.1. Промышленная политика: понятия и признаки, эволюция моделей и изменение отношения правительств

Промышленная политика всегда привлекала к себе повышенное внимание и лиц, принимающих решения, и бизнес-элит, и экспертного сообщества. Поводов для обращения к промышленной политике немало, и они могут кардинально различаться: от акцентированной необходимости компенсации определенных провалов рынка и инициирования конкретных структурных изменений до относительно нейтральной координации разных политик.

Высокая дискуссионность действий государства, предпринимаемых при реализации промышленной политики, и объективные сложности в оценке реального влияния таких политик на экономическое развитие привели к дополнительному размыванию понятия промышленной политики. В связи с этим приведем некоторые базовые, по нашему мнению, определения промышленной политики:

(1) промышленная политика – в общем виде совокупность государственных мер по содействию или предотвращению определенных структурных сдвигов²;

(2) промышленная политика – это попытка государства содействовать притоку ресурсов в отдельные сектора, которые государство считает важными для будущего экономического роста³;

(3) промышленная политика направлена на отдельные сектора (и фирмы – как их составляющие) для достижения таких результатов, которые воспринимаются государством как эффективные для экономики как целого⁴.

С изменением отношения к промышленной политике, ее предпочтительных форм трансформировались и ее определения. В настоящее время рабочим для международных институтов развития (OECD, UNIDO) стало следующее определение: *промышленная политика – это государственная политика, которая направлена на улучшение биз-*

¹ Настоящий материал подготовлен на основе исследования, проведенного авторами в рамках государственного задания Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ в 2013 г.

² Price C.V. Industrial Policies in the European Community. MacMillan for the Trade Policy Research Centre, 1981.

³ Krugman P., Obstfeld M. International Economics: Theory and Policy. New York: HarperCollins Publishers, 1991.

⁴ Chang H.J. The Political Economy of Industrial Policy. St Martins's Press, 1994.

*несреды или улучшение структуры экономической активности по секторам, технологиям и, как ожидается, обеспечит за счет вмешательства лучшие перспективы для экономического роста и общественного блага по сравнению с отсутствием такого вмешательства*¹.

В качестве признаков промышленной политики можно выделить следующие: активность и упреждение; определение приоритетов (или антиприоритетов); перераспределение ресурсов, прав, контроля между секторами, отраслями (формирование различных по своей природе рент); ориентация на долгосрочный выигрыш для всей экономики. Типовым признаком промышленной политики является наличие системы целей по изменению структуры экономики, при этом такие приоритеты могут определяться как «сверху» (от государства), так и «снизу» (от предпринимательского сообщества). Необходимо отметить, что промышленная политика – это не обязательно поддержка «победителей», это может быть и помощь «отстающим»; это не только содействие прогрессивным структурным изменениям в экономике, но и, напротив, противодействие негативным структурным изменениям в экономике.

Отличительная особенность промышленной политики в том, что она обычно объединяет весьма разнородный и, в принципе, типовой инструментарий из других функциональных политик (налоговой, таможенной, кредитно-денежной и т.п.) и при этом не имеет собственных оригинальных инструментов. Это приводит к дополнительным трудностям в разграничении понятий «промышленная политика», «структурная политика», «отраслевая политика», «политика по повышению конкурентоспособности».

Существует немало различных классификаций промышленной политики: по характеру приоритетов – сектора, отрасли, рынки, технологические направления; по направленности – расширение экспорта или импортозамещение; по объектам воздействия – традиционный или новый бизнес, крупные компании или МСП; по источникам перераспределяемых ресурсов – бюджет, институты развития, средства бизнеса; по акторам – российские инвесторы, иностранные инвесторы; по стилю формирования и реализации – государственная или национальная (партнерство государства, бизнеса, общества) и т.п.

Говоря о моделях промышленной политики, можно заметить, что здесь нет устоявшихся взглядов. Обычно выделяют и сопоставляют две модели промышленной политики: вертикальную и горизонтальную.

Вертикальность политики обычно предполагает поддержку государством отдельных фирм и (или) отраслей («picking winners»), сильную селективность реализуемых мер. Вертикальная промышленная политика направлена на развитие отдельных секторов, установление отраслевых приоритетов. Для нее в наибольшей мере характерны проблема определения будущих «чемпионов», активное применение механизмов прямой поддержки, создание специальных условий через преференции и протекционизм.

Горизонтальность политики, как правило, связывается со структурными изменениями в отрасли (поддержка исследований и разработок, дерегулирование, развитие конкуренции), с нейтральностью реализуемых мер. Горизонтальная промышленная политика в большей степени делает ставку на множественность каналов ее влияния, на ин-

¹ Pack H., Saggi K. Is there a case for industrial policy? A critical survey // World Bank Research Observer. 2006. Vol. 21 (2). P. 267–297; Warwick K. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends. OECD Science, Technology and Industry Policy Papers. No. 2, OECD Publishing, 2013.

новации, на формирование новых секторов и компаний, меньше ориентирована на прямое перераспределение ренты и больше – на снижение барьеров для роста.

При всей условности подобных сопоставлений некоторые эксперты полагают, что в различных проявлениях промышленной политики теперь уже можно выделить три модели: вертикальную, горизонтальную и, наконец, *промышленную политику в открытой экономике*¹. Особенность последней модели – создание условий для квазиаренды (для получения которой компаниям «надо постараться»), акцент на поддержке связей между агентами («matching winners»), расширение применения «сетей поиска». Но эта же модель не дает ответов на вопрос о путях достижения (накопления) критического уровня изменений.

Рассматривая *историю практической реализации* промышленной политики в различных странах, можно заметить, что в мире такая политика всегда воспринималась неоднозначно, при этом периоды «увлечения» сменялись периодами «немилости». С позиций *эволюции взглядов в мире на промышленную политику* и подходов к ее реализации² нам представляется возможным выделить четыре этапа (табл. 8).

Таблица 8

Основные этапы в эволюции взглядов на промышленную политику в мире

Этап	Приоритеты в государственной политике	Характерные черты промышленной политики	Отношение к промышленной политике
50-е – 60-е годы	Индустриализация, импортозамещение, защита зарождающихся отраслей, управление госсектором	Жесткая, вертикальная политика, компенсация провалов рынка, высокий уровень селективности	Быстрый рост популярности промышленной политики в различных странах
70-е – 90-е годы	Торговая либерализация, приватизация, привлечение прямых иностранных инвестиций, laissez-faire	Ограниченность применения, отказ от жестких инструментов (защита рынков, поддержка национальных чемпионов) в пользу более мягких (условия для перетока капитала)	Провалы государства, искажения в бизнес-среде, захват, рентоориентированное поведение, глобализация, сильные сомнения в необходимости промышленной политики
2000–2009 гг.	Реиндустриализация, устойчивое инновационное развитие, совершенствование национальных инновационных систем	Мягкая, горизонтальная политика, компенсация системных провалов и содействие восприимчивости к знаниям, обеспечение выгод в динамике, обеспечение демонстрационных эффектов, самораскрытие	Провалы и рынка, и государства, экология, фактор Китая и Индии, фактор отсталости, влияние эволюционной теории роста, переосмысление роли государства и формата промышленной политики
2010 – ...	Защита национальных секторов, обеспечение занятости, поиск новых источников устойчивого роста	Технологическая промышленная политика, кластерная промышленная политика, стимулирование связей между агентами, поддержка партнерств, накопление критических изменений, конструирование секторальной политики, дружественной к конкуренции и инновациям и улучшающей качество роста	Кризис идеологии Вашингтонского консенсуса, новый посткризисный реализм, усиление и уточнение роли государства, поиск новых моделей промышленной политики, эксперименты по выстраиванию новой промышленной политики

¹ Kuznetsov Y., Sabel C. New Open Economy Industrial Policy: Making Choices without Picking Winners. PREMnote, 161. The World Bank, 2011.

² Aiginger K. Industrial Policy: A Dying Breed or A Re-emerging Phoenix // Journal of Industry, Competition and Trade. 2007. Vol. 7(3). P. 297–323; Aghion Ph., Boulanger J., Cohen E. Rethinking Industrial Policy // Bruegel Policy Brief. 04/2011; Naudé W. Industrial Policy: Old and New Issues. UNU-WIDER Working Paper No. 106. 2010.

В 50-е – 60-е годы приоритетами государственной политики многих стран являлись индустриализация, компенсация провалов рынка, защита зарождающихся, новых отраслей, использование потенциала госсектора. В 70-е – 90-е годы все более очевидными стали существенные проблемы в реализации промышленных политик – провалы государства, искажения в конкурентной среде, рентоориентированное поведение агентов. Как следствие, примерно с начала 80-х доминирует идеология приоритета торговой либерализации, приватизации, прямых иностранных инвестиций, при этом особое внимание уделяется реализации структурных программ.

До начала 90-х государствами в рамках промышленной политики предпринимались активные меры, связанные с прямым воздействием, поддержкой «чемпионов». На фоне усилившихся в 90-е годы процессов глобализации, развития ТНК, перераспределения производственных факторов произошла смена акцентов промышленной политики – она стала больше связываться с созданием условий для перетока капитала в отдельные сектора, для изменения инвестиционной привлекательности секторов.

2000-е годы – это уже период некоторого переосмысления роли государства, более сбалансированной оценки провалов рынка и государства, а также усиления внимания к стимулированию инноваций и развитию национальных инновационных систем. В первой половине 2000-х годов, после периода серьезных разочарований в результатах прошлой промышленной политики, на нее снова возник спрос со стороны правительств, в том числе стран ЕС. Это было связано с рядом факторов¹, в частности с усилением рисков деиндустриализации из-за перемещения производств в страны, эксплуатирующие фактор отсталости (низкие зарплаты, отсутствие жестких требований к экологии и т.п.) и несправедливой конкуренции, а также вследствие слабого экономического роста в Европе, при этом обычные рыночные программы (приватизация, дерегулирование) уже не давали значимых результатов, с усилением влияния эволюционной теории роста, придающей особое значение обучению, взаимодействиям, восприимчивости к знаниям, с проявившимся технологическим динамизмом и интенсивным формированием новых технологических индустрий.

Глобализация снизила потенциал вертикальной промышленной политики, ее традиционных инструментов в виде тарифов, субсидий, требований на местных рынках, но при этом усилился спрос на «новую» промышленную политику – меньше ориентированную на компенсацию статических провалов рынка и больше – на обеспечение выгод в динамике, на поддержку инноваций и развития образования, при особой значимости обучения и обеспечения демонстрационных эффектов. В период острой фазы мирового финансового кризиса (2008–2009 гг.) произошло фактическое расширение применения инструментария промышленной политики, усилилось использование протекционистских и преференциальных мер.

В целом в 2000-е годы наблюдается процесс *активного сближения промышленной и инновационной политики*: первая становится более горизонтальной, вторая – наоборот, более вертикальной, специализированной, при этом последняя становится важнейшим компонентом промышленной политики. В посткризисный период, при неустойчивости мирового экономического развития, противоречивости уроков прошедшего кризиса *промышленная политика больше провозглашается как некоторый системный, координирующий компонент в государственных политиках.*

¹ Aiginger K. Industrial Policy: A Dying Breed or A Re-emerging Phoenix // Journal of Industry, Competition and Trade. 2007. Vol. 7(3). P. 297–323.

Во все периоды эволюции взглядов на промышленную политику довольно много внимания уделялось сопоставлению преимуществ и рисков, связанных с реализацией промышленной политики¹. Однако на все аргументы одной стороны, как правило, находились не менее весомые контраргументы другой стороны, и наоборот. Конечно, к настоящему времени уже есть немало примеров промышленной политики, реализованной в различных странах и в разное время. К числу успешных примеров обычно относят промышленную политику в Бразилии, Финляндии, Японии, Южной Корее, а неудачными считают соответствующие попытки стран тропической Африки, а также в определенной степени – стран Латинской Америки. Однако чаще выводы и оценки по примерам реализации промышленной политики различных экспертов сильно расходятся, вычлнить влияние именно промышленной политики очень сложно. Как следствие, общий анализ примеров промышленной политики не приводит к однозначным выводам о ее «полезности» или «вредности» для экономического развития.

В целом *промышленная политика – очень непростой инструмент с заманчивыми перспективами и высочайшими рисками*. Для реализации эффективной промышленной политики чрезвычайно важны способности государства к реализации «умной политики», к заинтересованной реакции на независимые оценки, а самое главное – готовность и публично признать ошибки, и сделать выводы на будущее.

6.2.2. Российская промышленная политика 2000-х: условия и особенности, факторы изменений, группы интересов

А. Этапы в формировании и реализации российской промышленной политики

В России промышленная политика чаще ассоциировалась с активным, чрезмерным вмешательством государства в экономику, с защитой интересов отдельных крупных национальных компаний и воспринималась как некоторое опасное отступление от рыночных реформ. Особенно жесткая критика промышленной политики в России конца 90-х – начала 2000-х была связана с исходным неверием в возможность ее эффективной реализации с учетом недостаточного качества государственной системы управления, а также с наличием множества рисков скрытого лоббирования интересов различных групп, искажения достигнутых результатов, «захвата государства».

Особенности российской промышленной политики, ее трансформация с течением времени в существенной мере определялись прежде всего такими базовыми факторами, как изменение бюджетных ограничений, доминирующая модель взаимоотношений государства и бизнеса, основные вызовы для дальнейшего развития (исчерпание условий для прежней модели роста). На этой основе мы выделяем пять основных этапов в развитии российской промышленной политики в 2000-е годы (*табл. 9*):

- 1) политика структурной перестройки – восстановительный рост – мягкая регуляторная политика – приоритет институциональных реформ (2000–2003 гг.);

¹ Кузнецов Б. Нужна ли России промышленная политика? Доклад на семинаре «Стратегия развития» Института комплексных стратегических исследований и Высшей школы бизнеса МГУ. М., 2001; Rodrik D. Industrial Policy for the Twenty-First Century. CEPR Discussion Paper No. 4767. 2004; Pack H., Saggi K. Is there a case for industrial policy? A critical survey // World Bank Research Observer. 2006. Vol. 21 (2). P. 267–297; Warwick K. Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends // OECD Science, Technology and Industry Policy Papers. 2013. No. 2. OECD Publishing; Aiginger K. Industrial Policy: A Dying Breed or A Re-emerging Phoenix // Journal of Industry, Competition and Trade. 2007. Vol. 7(3). P. 297–323.

- 2) вертикальная отраслевая политика – усиление роли государства в экономике (2004–2007 гг.);
- 3) компенсационная промышленная политика – кризис – прямая поддержка и преференции (2008–2009 гг.);
- 4) технологическая промышленная политика – посткризисное развитие – приоритет улучшения бизнес-климата (2010–2011 гг.);
- 5) вертикальная и технологическая промышленная политика – ужесточение бюджетных ограничений, социальные обязательства – приоритет создания рабочих мест (с 2012 г.).

Таблица 9

Основные этапы в промышленной политике России в 2000-е годы

Период	Приоритеты	Характерные черты	Ресурсы	Модель взаимоотношений
2000–2003	Развитие рыночных институтов и структурные реформы	Мягкая регуляционная политика (виды налогов, тарифы ЕМ, обменный курс)	Восстановительный рост, ограниченность бюджетных средств	Высокий уровень персонализации, практика встреч с крупным бизнесом. Активность со стороны бизнеса
2004–2008	Диверсификация, стимулирование инноваций	Вертикальная отраслевая политика, долгосрочное проектирование, создание институтов развития	Существенные бюджетные ресурсы	«Выстраивание вертикали», государственный контроль. Институционализация доступа. Расширение числа субъектов формирования промышленной политики (институты развития)
2008–2009	Обеспечение социальной стабильности	Вертикальная компенсационная политика, поддержка крупных компаний, ручное управление, преференции	Резкое ужесточение бюджетных ограничений	Помощь в обмен на обязательства между государством и крупными компаниями
2010–2011	Поиск новых источников роста (инновации, модернизация, структурная приватизация)	Технологическая промышленная политика	Период бюджетной умеренности, высокая неопределенность	Расширение и конкуренция доступа. Появление новых игроков, расширение конкуренции предложений
2012– ...	Реиндустриализация, улучшение инвестиционного климата, содействие развитию новых высокотехнологичных секторов	Промышленная политика создания дополнительных рабочих мест	Усиление бюджетных ограничений, ограниченный рост	Развитие новых коммуникаций (АСИ, открытое правительство)

Этап № 1. Политика структурной перестройки (2000–2003 гг.)

Начало 2000-х можно, безусловно, причислить к одному из наиболее значимых «окон возможностей» в российской политике, в том числе и в промышленной политике. Этот период открылся разработкой (по май 2000 г.) одного из наиболее содержательных концептуальных документов социально-экономического развития – «Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г.» (иное неформальное название – Программа Грефа). Заметим, что, хотя этот документ официально не был утвержден, многие его положения были реализованы. Основной акцент данной программы – развитие рыночных институтов (равные условия для конкуренции, дерегулирование, реформа естественных монополий, реформа налоговой системы, реформа властной системы, административная реформа и т.п.).

В условиях острой дискуссии между выбором стратегии либерализации или мобилизационного сценария развития экономики какие-либо – даже мягкие – предложения о

промышленной политике в этот период были отвергнуты. Это определялось также рядом дополнительных обстоятельств:

- с одной стороны, ограниченностью ресурсов для запуска прямых инструментов государственной поддержки, а с другой – неразвитостью рыночных институтов (слабый потенциал применения косвенных, регуляционных инструментов промышленной политики);
- сохранением довольно сильных позиций крупного бизнеса, в том числе политических (по этой причине промышленная политика воспринималась многими экспертами в качестве серьезного риска «захвата государства» бизнесом и усиления процессов лоббирования им своих интересов).

В Программе Грефа применительно к промышленной политике можно выделить только два тезиса: 1) основной целью структурной политики государства является повышение доли отраслей, производящих продукцию с высокой степенью переработки, и отраслей сферы услуг; (2) исходя из структуры российской экономики, важным является стимулирование инвестиций отраслей-экспортеров в модернизацию и развитие как их собственного потенциала, так и потенциала иных отраслей и производств. Тем не менее в этот период приоритета институциональных реформ инерционно продолжалась промышленная политика 90-х по развитию отечественного авиастроения, однако это больше определялось политическими факторами, а также необходимостью поддержания экспорта вооружений и военной техники.

Несмотря на общее отторжение промышленной политики, в этот период была по крайней мере одна попытка конструирования и реализации новой промышленной политики, что ситуативно определялось своевременной подачей привлекательного примера Индии по развитию ИКТ-сектора. В феврале 2001 г. была определена необходимость разработки ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 гг.)», которая была принята уже только в начале 2002 г.¹ Данная программа разрабатывалась на площадке Центра стратегических разработок с привлечением независимых экспертов, представителей бизнеса (в известной мере формат обсуждений повторял и развивал принятый при разработке Программы Грефа).

Изначально цель программы декларировалась как создание условий для развития, повышения эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий обеспечения прав на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, расширение подготовки специалистов. Это был *редкий для России пример горизонтальной промышленной политики*, ориентированной на развитие ИКТ-сектора за счет прежде всего сокращения нерациональных административных барьеров и создания условий для дополнительного спроса. Однако уже с 2004 г. данная программа сильно сдвинулась на задачи обеспечения государства, на повышение эффективности госсектора.

Сопоставление начальной версии ФЦП и ее уточненного в 2006 г. варианта показывает, что из программы были исключены некоторые принципиальные задачи, в частности по развитию информационной индустрии и сектора ИКТ. Столь сильные метаморфозы ФЦП «Электронная Россия» в существенной мере связаны с тем, что актуальность реализации именно «безденежной» промышленной политики в 2004–2005 гг. существенно снизилась, снижение административных барьеров оказалось очень «вязкой»

¹ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 28.01.2002 г. № 65.

задачей, требующей больших усилий, но административно мало выигрышной. Минэкономразвития переключилось на другие, более масштабные задачи, а так как в ходе начального этапа реализации ФЦП так и не сформировалась достаточно сильная консолидированная группа интересов из множества участников ИКТ-рынка (в силу типологии такого рынка – это, как правило, малые компании), дальнейшее видоизменение программы в обычную ведомственную программу Минкомсвязи было уже естественным, эволюционным процессом.

Неотъемлемая черта промышленной политики (решений, которые можно соотнести с промышленной политикой) в начале 2000-х – ориентированность на сверхкрупные компании, на учет позиций крупнейших собственников. В связи с интенсивными процессами промышленной интеграции, формирования промышленных холдингов расширялись и интересы их основных собственников, которые выступали с идеями промышленной политики. По этой причине усилилось внимание к созданию условий для внутреннего перетока финансовых ресурсов. В октябре 2001 г. Российский союз промышленников и предпринимателей инициировал обсуждение научно-промышленной и инвестиционной политики, в декабре того же года была создана Рабочая группа РСПП по промышленной и инвестиционной политике (в последующем была преобразована в Комитет РСПП по промышленной политике). В апреле 2002 г. прошло обсуждение проекта Концепции промышленной политики России, среди важнейших положений которой можно отметить: переход от отраслевой политики к политике поддержки конкурентоспособных компаний; приоритет знаниеемкой экономики; переход от государственной к национальной промышленной политике. В дальнейшем в конце 2002 г. РСПП было принято решение отказаться от Концепции промышленной политики (было заявлено, что такой подход является устаревшим) и перейти к задаче разработки концепции политики конкурентоспособности национальной экономики, хотя при этом тезисы о необходимости поддержки «национальных чемпионов» все равно оставались весьма популярными.

Этап № 2. Вертикальная отраслевая политика (2004–2007 гг.)

Второй этап в целом был связан с существенным усилением роли государства в экономике и поворотом к вертикальной промышленной политике. Факторами и предпосылками такого перехода стали:

- выстраивание вертикали власти, снижение мощи крупного бизнеса по влиянию на власть, целевое проектирование структурных изменений в экономике;
- смягчение бюджетных ограничений, расширение ресурсных возможностей государства;
- стабилизация условий хозяйственной деятельности, исполнение обязательств, как следствие, появление возможности реализации долгосрочных проектов.

С 2005 г. существенно повысилась активность государства в реализации инструментов долгосрочного планирования в сочетании с разработкой различных стратегий развития, прежде всего отраслевых, с формированием совокупности отраслевых ФЦП научно-технологической направленности. В этот период особое внимание уделялось определению целевых численных показателей развития, индикаторов эффективности и результативности бюджетных расходов, расширению частного софинансирования. Произошел существенный сдвиг к реализации *отраслевой, проектной промышленной политики*, причем и в отношении тех секторов, где доминировали частные компании: в

2007–2008 гг. (до начала кризиса) были утверждены семь отраслевых стратегий развития – по развитию металлургии, лесного комплекса, химической и нефтехимической промышленности, судостроения, транспортного машиностроения, атомной энергетики, электронной промышленности.

В условиях отсутствия иных инструментов и механизмов основным стал уже существовавший и нормативно проработанный *инструмент федеральных целевых программ*. Однако этот инструмент рассматривался ведомствами по-прежнему преимущественно как способ «извлечь» дополнительные ресурсы из бюджета для решения своих текущих, а отнюдь не стратегических, проблем. Нечетко сформулированные цели, необоснованность как затрат, так и планируемых результатов приводили к низкой эффективности этого инструмента.

С 2006 г. активизировалась деятельность *по созданию вертикально-интегрированных структур в госсекторе* – в частности, в ОПК, авиастроении, судостроении: были созданы такие крупные структуры, как Объединенная авиастроительная корпорация (2006 г.) и Объединенная судостроительная корпорация (2007 г.). Все это было связано не только с решением задач снижения административной нагрузки по управлению множеством отдельных предприятий, но и со стремлением государства, отраслевых министерств расширить прямые инструменты влияния на развитие отдельных секторов.

В 2005–2007 гг. существенно усилился дисбаланс между обновленным составом приоритетных задач социально-экономического развития (диверсификация экономики, переход к инновационному типу развития) и имеющимися в распоряжении государства инструментами их решения. Торможение инициатив по совершенствованию инструментов реализации экономической политики, низкая эффективность администрирования существующих инструментов привели к сдвигу от совершенствования косвенных инструментов стимулирования экономического роста, развития институциональной среды к расширению и усилению механизмов прямого воздействия государства. В дополнение к этому недостаточное качество административной системы, ее ориентированность на решение текущих задач, проблемы в формировании и осуществлении системы мер по развитию новых секторов экономики обусловили потребность в формировании дополнительных субъектов реализации государственной политики. Как следствие, был принят ряд решений, существенно выходящих за рамки стандартного регулирования и расширяющих как возможности, так и риски реализации промышленной политики. К числу таких решений можно отнести *создание Инвестиционного фонда (2006 г.), формирование и капитализацию институтов развития (2007 г.), создание госкорпораций (2007 г.)*.

В 2007 г. произошел поворот *к интенсивному формированию финансовых институтов развития и расширению их ресурсной базы* в связи с политическим решением¹ использовать часть средств Фонда национального благосостояния (порядка 300 млрд руб.) для капитализации нескольких институтов развития (Банка развития, Инвестиционного фонда, РВК и др.). Понятно, что решение о капитализации институтов развития имело множественные причины, но одна из возможных – это стремление достичь определенного компромисса в условиях, с одной стороны, усиливающего давления сторонников существенного увеличения государственных инвестиций в экономику, а с другой – сопротивления повышению уровня государственных расходов со стороны сторонников

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г.

макроэкономической стабильности¹. В этой связи вложение государством части накопленных финансовых средств в институты развития «связало» эти средства с будущим инвестиционным использованием, но при этом не должно было привести к резкому расширению государственных расходов.

Особенно примечательным элементом промышленной политики в 2007 г. стало *создание крупных государственных корпораций*. Две госкорпорации – Внешэкономбанк, «Роснано» – были созданы как финансовые институты развития, для компенсации провалов рынка, еще две госкорпорации – «Росатом», «Ростехнологии» – для реструктуризации государственной собственности, консолидации государственных активов, повышения конкурентоспособности отдельных секторов (атомный комплекс, ОПК, автопром, авиаперевозки). Создание государственных корпораций заметно выбивалось из общих принципов регулирования.

И Внешэкономбанк (Банк развития), и «Роснано» стали важнейшими инструментами реализации промышленной политики. Но если «Роснано» все же ближе к горизонтальной политике – формирование наноиндустрии, технологический приоритет, капитализация новых высокотехнологичных компаний, то *Внешэкономбанк* заметно ближе к вертикальной политике. Это следовало и из его ориентации на поддержку крупных проектов (стоимость поддерживаемых проектов – не менее 2 млрд руб.), и из системы изначально установленных для его деятельности «типовых» отраслевых приоритетов (в частности, космос, авиа- и судостроение, машиностроение, деревообрабатывающая промышленность, атомная промышленность, электронная промышленность, ОПК). В последующем стартовый перечень приоритетов Внешэкономбанка только расширялся².

Не углубляясь в обсуждение плюсов и минусов государственных корпораций как инструмента государственной промышленной политики, заметим, что, по существу, введение этой формы стало признанием неспособности или нежелания со стороны государства искать эффективные методы частно-государственного партнерства и сосредоточения структурной политики в рамках государственного сектора экономики (при росте доли этого сектора). Последнее стало предпосылкой к ослаблению интереса государства к решению проблем инвестиционного климата.

На фоне большинства прочих мер промышленной политики, проводившейся в 2004–2007 гг., *весьма интересен пример отраслевой политики, связанной с развитием автомобилестроения*. Мы рассмотрим этот пример более подробно в следующем разделе. Во-первых, это относительно успешный пример, во-вторых, он не связан с реализацией каких-либо бюджетных программ, в-третьих, был сделан акцент на привлечение иностранных инвесторов и создание новых компаний.

Конечно, *этот период не был средоточием исключительно вертикальной промышленной политики* – был принят и ряд важных системных мер, более близких к горизонтальной промышленной политике, хотя они не были основными на данном этапе. В 2004 г. состоялась ратификация Киотского протокола, что должно было способствовать

¹ Иванов Д.С., Симачев Ю.В., Кузык М.Г. Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 4–29.

² Например, в ноябре 2008 г. уже в условиях стремительного усиления экономического кризиса к этим приоритетам был добавлен еще один – агропромышленный комплекс (Распоряжение Правительства РФ от 19.11.2008 г. № 1697), а еще через год для Внешэкономбанка были определены дополнительные приоритеты технологической направленности: стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение, информационно-коммуникационные системы, медицинская техника и фармацевтика (Распоряжение Правительства РФ от 26.11.2009 г. № 1783-р).

развитию менее ресурсоемких и экологически чистых производств. В 2005 г. была снижена ставка ЕСН, что в большей степени было важно для наукоемких, относительно небольших компаний, для развития «новой экономики». Наконец, в 2006 г. была утверждена Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 г.¹, что стало свидетельством повышения значимости инноваций для обеспечения конкурентоспособности.

Поиск дополнительных инструментов для реализации горизонтальной инновационно-промышленной политики начался еще в конце первого этапа и получил свое практическое воплощение на втором этапе. Наиболее известным и масштабным стал эксперимент Минпромнауки России по запуску в 2003 г. *инновационных проектов государственного значения*, получивших неофициальное название «инновационные мегапроекты». Суть этого эксперимента состояла в конкурсном отборе крупных проектов по модернизации и развитию производства новой инновационной продукции частными компаниями при поддержке государства. В обмен на обязательство существенного (многократного) наращивания выпуска новой продукции государство предоставляло средства на финансирование затрат на исследования и разработки и на освоение в производстве новых продуктов и технологий. К ноябрю 2006 г. уже осуществлялось 13 мегапроектов общей стоимостью 8,58 млрд руб., однако в дальнейшем эксперимент по мегапроектам не получил значимого развития.

Другим экспериментом в области инструментов промышленной политики стало внедрение *механизма «особых зон»* (попытка повторить успешный опыт Китая). В июле 2005 г. был принят Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», в соответствии с которым были определены два типа ОЭЗ – промышленно-производственные и технико-внедренческие. Однако в силу противоречий внутри власти и ограничений нормативного плана эти зоны не обеспечили высокой привлекательности для инвесторов.

Этап № 3. Антикризисная компенсационная промышленная политика

Этот этап в развитии промышленной политики России связан с тяжелейшим экономическим кризисом в конце 2008–2009 гг. Кризис, с одной стороны, заставил государство перейти от стратегических задач к тактическим, в том числе за счет перехода к «ручному управлению», а с другой – в очередной раз пересмотреть приоритеты развития и возможности государства по финансированию масштабной структурной перестройки экономики.

В этот период промышленная политика стала особенно селективной², хотя и были реализованы довольно успешные меры по снижению административного давления на бизнес. Однако основная часть принятых мер была связана с компенсацией спада в наиболее уязвимых секторах, с поддержкой крупных системообразующих компаний³. Среди основных секторальных приоритетов промышленной политики в этот период –

¹ Утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15.02.2006 г. № 1).

² Горст М.Ю., Данильцев А.В., Кузнецов Б.В., Кузык М.Г., Симачев Ю.В., Яковлев А.А. Оценка антикризисных мер по поддержке реального сектора российской экономики // Вопросы экономики. 2009. № 5. С. 21–46.

³ Симачев Ю., Иванов Д., Кузнецов Б., Коротков М., Кузык М. Государственная антикризисная поддержка крупных и системообразующих компаний: направления, особенности и уроки российской практики / Науч. ред. А.Д. Радыгин. М.: Дело, 2012.

автомобилестроение и сельхозмашиностроение; оборонно-промышленный комплекс; сельское хозяйство; транспортный комплекс; жилищное строительство.

В период кризиса деятельность институтов развития была ресурсно ограничена (например, в отношении «Роснано») или переориентирована на решение антикризисных задач (Внешэкономбанк). Ряд антикризисных мер были хотя и вынужденным, но существенным отступлением от принципов рыночной экономики, в частности, меры, связанные с замещением частного спроса государственным, с поддержкой продолжения деятельности операционно убыточных предприятий, с протекционизмом в отношении отдельных секторов, с попытками административного контроля за ценами, с перераспределением потерь и непрозрачностью взаимных обязательства государства и собственников¹.

Заметим, что процесс принятия долгосрочных отраслевых стратегий развития столь основательно вошел в практику государственного управления, что продолжился и в период острого кризиса. В частности, в 2009 г. были приняты очередные отраслевые стратегии (по развитию рыбохозяйственного комплекса, по развитию фармацевтической промышленности).

Уроки кризиса были осознаны на высшем политическом уровне, при этом они привели к разноплановым последствиям. С одной стороны, еще в первой половине 2009 г. были предприняты усилия по определению комплекса мер по стимулированию инновационного развития, по определению направлений последующего разгосударствления экономики. В июне 2009 г. прошло первое заседание Комиссии по модернизации экономики, при этом были определены стратегические технологические приоритеты – энергетика и энергоэффективность, ядерные технологии, информационные технологии, космические технологии и телекоммуникации, медицина и фармацевтика, нанотехнологии. С другой стороны, отмечалась важность мер «ручного регулирования» экономики.

Этап № 4. Политика посткризисного извлечения уроков, технологическая промышленная политика (2010–2011 гг.)

Разноплановость и противоречивость усвоенных властью уроков кризиса *определили специфику и неустойчивость идеологии промышленной политики на посткризисном этапе (2010–2011 гг.)*.

В «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 г.», утвержденных в ноябре 2008 г.², были выделены очередные приоритеты – на этот раз в высокотехнологичных и базовых отраслях промышленности. Несмотря на то что эти приоритеты были определены еще до наступления кризиса, какого-либо переосмысления их состава в посткризисный период не произошло. Опять же продолжилось принятие очередных секторальных стратегий развития (в основном – различных подсекторов машиностроения).

Наряду с этим *государство активизировалось в поиске и реализации новых инструментов горизонтальной политики*³ – к их числу можно отнести технологические плат-

¹ Симачев Ю., Кузык М. Государственная антикризисная поддержка российских компаний: помощь и ограничения // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. № 1. С. 100–125.

² Утверждены Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1663-р.

³ Симачев Ю.В., Кузык М. Российская политика по стимулированию инноваций: эволюция, достижения, проблемы и уроки. В кн.: Российская экономика в 2012 г. Тенденции и перспективы. Вып. 34. М.: Изд-во Института Гайдара, 2013. С. 521–571.

формы, связанные гранты для стимулирования партнерства компаний и университетов, развитие инновационной направленности системы закупок для государственных нужд, разработку и принятие программ инновационного развития крупных госкомпаний, поддержку формирования территориальных инновационных кластеров и т.п. Однако принципиальными барьерами на пути повышения результативности многих из этих новых инструментов стали проблема «захвата» традиционными группами интересов, проблема возникновения препятствий для распространения позитивного опыта и проблема ограничений по накоплению «критической массы» для устойчивых самоподдерживающихся изменений.

В целом с конца 2009 г. более заметным стало *не только декларативное, но и практическое усиление технологической, инновационной направленности промышленной политики*, что было связано с существенным изменением условий глобальной конкуренции; с переосмыслением в мире роли государства в экономике, особенно применительно к инновациям; с критической оценкой результатов классической промышленной отраслевой политики и с существенно сузившимся «полем» для такой политики в современных условиях.

Сдвиг с вертикальной, отраслевой промышленной политики на технологическую промышленную политику в известной мере связан с поиском новых факторов роста и с расширением влияния групп интересов из научной, технологической, образовательной сфер. В конце 2011 г. после длительных согласований и доработок была, наконец, одобрена Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹.

Этап № 5. «Поисковая» промышленная политика

С 2012 г., как мы полагаем, начался новый этап в развитии промышленной политики в России. Это связано с усилившимся к этому времени пониманием предстоящего ужесточения бюджетных ресурсов в сочетании с накоплением больших социальных обязательств, с изменением условий для реализации промышленной политики после вступления в ВТО.

Особую значимость в этот период приобрела задача *поиска новых источников роста, в том числе на основе промышленной политики в различных форматах.* Получили развитие тезисы о необходимости *реиндустриализации* российской экономики (во многом навеянные европейским примером), о создании новых высокотехнологичных рабочих мест, о кардинальном улучшении бизнес-климата. В январе 2012 г. на высшем политическом уровне впервые было заявлено о необходимости промышленной политики² – в числе возможных приоритетов (указывалось, что список приоритетов открыт для дополнений и уточнений) были отмечены фармацевтика, высокотехнологичная химия, композитные и неметаллические материалы, авиационная промышленность, информационно-коммуникационные технологии, нанотехнологии, атомная промышленность, космос.

В мае 2012 г. были поставлены среди прочих две принципиальные долгосрочные задачи³: увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей эко-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р.

² Путин В. Нам нужна новая экономика // Ведомости. 30.01.2012 г.

³ Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

номики в валовом внутреннем продукте к 2018 г. в 1,3 раза относительно уровня 2011 г.; создание и модернизация 25 млн высокопроизводительных рабочих мест к 2020 г. Складывается впечатление, что после этого возникло определенное административное стремление волевым образом распределить «доли ответственности» между всеми министерствами и ведомствами за выполнение поставленных задач и обеспечить регулярный мониторинг текущих показателей. Обсуждение госпрограмм, стратегий и бюджетных программ все больше ориентировалось на оценку их вклада в достижение «главных» целевых показателей.

В 2012–2013 гг. была принята очередная порция стратегий развития – по медицинской промышленности, электросетевому комплексу России, индустрии детских товаров. Трансформация состава приоритетов промышленной политики продолжилась, при этом в госпрограмме «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»¹ их количество достигло четырнадцати, а классифицировались приоритеты в отраслевом разрезе по трем типам рынков – новые рынки; традиционные отрасли, продукция которых ориентирована на потребительский спрос; традиционные отрасли, продукция которых ориентирована на инвестиционный спрос. Помимо этого, были также утверждены госпрограммы по развитию авиапромышленности, судостроения, электронной и радиопромышленности, фармацевтической и медицинской промышленности, атомного энергопромышленного комплекса и т.д.² Одним словом, *понятие приоритета утратило исходную ценность как инструмента концентрации усилий на определенных направлениях.*

В этот период, возможно, уже стал ясен определенный кризис с результативностью реализации множества утвержденных отраслевых стратегий развития. Судя по всему, пока не дали ожидаемых результатов и государственные программы, которые стали в известной мере лишь дополнительной бюрократической надстройкой к различным ФЦП и другим механизмам расходования средств федерального бюджета.

В июле 2013 г. были приняты планы действий по развитию пяти секторов (отраслей) *в новом формате – дорожных карт* (биотехнологии и геновая инженерия; информационные технологии; инжиниринг и промышленный дизайн; производство композитных материалов; оптоэлектронные технологии, фотоника), при этом в них прослеживается акцент на практические мероприятия до 2018 г., многочисленные целевые индикаторы. Отметим, что принятие дорожных карт свидетельствует о первом *заметном сдвиге внимания государства к развитию прежде всего новых, перспективных и высокотехнологичных отраслей, причем не только промышленности, но и сферы услуг.*

Б. Спрос на промышленную политику и основные группы интересов

В качестве задач промышленной политики явно (или чаще имплицитно) провозглашались следующие:

(1) экономические:

- обеспечение долгосрочного устойчивого экономического роста за счет диверсификации экономики;
- увеличение объемов экспорта продукции с высокой степенью обработки;
- создание новых секторов экономики на основе прорывных технологий;

¹ Распоряжение Правительства РФ от 29.08.2013 г. № 1535-р.

² Перечень государственных программ Российской Федерации (Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 г. № 1950-р).

(2) *социальные:*

- формирование дополнительных рабочих мест за счет структурной перестройки экономики;
- обеспечение занятости на крупнейших предприятиях;
- решение проблем занятости в регионах, в том числе в моногородах.

Несмотря на все опасения, связанные с «введением в оборот» промышленной политики, постоянно возникали вопросы, требующие определенного выбора со стороны государства: те или иные приоритеты при снижении (повышении) налоговой нагрузки, изменении таможенных пошлин; условия присоединения к внешнеэкономическим режимам (ВТО, Таможенный союз), переходные периоды и компенсации национальным производителям; акценты по спасению тех или иных секторов в период кризиса; приоритеты инвестиций при достаточных ресурсах и расширении роли государства как инвестора (напрямую или через институты развития).

Можно заметить, что в течение 2000-х годов при множестве вариаций и проявлений промышленной политики наиболее сильным и принимаемым аргументом в ее пользу было создание (иногда – сохранение) рабочих мест в экономике, то есть безусловным приоритетом были и остаются социальные задачи.

Решение задач промышленной политики предполагает перераспределение ренты в экономике, которое может быть направлено на:

- расширение диалога с различными группами интересов, расширение групп поддержки и формирование новых источников развития;
- формирование и консолидацию новых, модернизационных групп интересов;
- отработку запроса населения на справедливость – изъятие части ренты (природной, монопольной) для решения социальных задач;
- демонстрацию решения стратегических задач, а также тех или иных политических задач, достойных державы.

Направленность промышленной политики на изменение распределения ренты в экономике в сочетании с возможностью апеллировать к долгосрочным и политически выигрышным задачам и, соответственно, аргументировать необходимость предоставления поддержки и преференций определенным секторам определяют сильную привлекательность этой политики для различных групп интересов.

В период 2000–2003 гг. обсуждение промышленной политики внешне больше было связано с обеспечением изменения структуры российской экономики, но движущей силой таких обсуждений был прежде всего крупный бизнес наиболее сильных, консолидированных отраслей: металлургии, энергетики, добывающих отраслей, железнодорожного транспорта. Фактически речь шла о вертикальной промышленной политике, но этот аспект возникал при обсуждении изменений в функциональных политиках – налоговой, таможенной. В этот же период бизнес в большей части спорил между собой. Одна из линий таких особенно острых противоречий крупных компаний в тот период – тарифы на услуги субъектов естественных монополий, необходимость и условия присоединения к ВТО, курсовая политика ЦБ.

Если в начале 2000-х бизнес еще относительно доминировал в своем взаимодействии с государством, то в последующем уже государственные группы интересов, их конкуренция определяли развитие и «дизайн» промышленной политики (табл. 10). Мы выделяем четыре основные группы интересов – «бюджетную», «структурную», «отраслевую» и «научно-технологическую». Особенность и преимущество такой классифи-

кации в том, что такие группы присутствуют всегда, и все они имеют позитивную по-
вестку социально-экономического развития. Их позиции и влияние сильно меня-
ются в зависимости от изменения бюджетных ограничений, от уровня социальной под-
держки населения, от извлекаемых властью уроков в период больших и малых кризи-
сов.

Таблица 10

**Условные государственные группы интересов в проекции
к промышленной политике**

(1) «Бюджетная»	(2) «Структурная»	(3) «Отраслевая»	(4) «Научно- технологическая»
Основные позиции групп интересов			
Обеспечение макроэкономи- ческой стабильности	Диверсификация, развитие новых секторов	Обеспечение социальной стабильности и контроля за текущей ситуацией, за ценами на рынке	Обеспечение перехода на инновационную модель раз- вития
Нейтральность регулирова- ния, улучшение инвестици- онного климата	Расширение механизмов стимулирования экспорта и производства высокотехноло- гичной продукции	Сохранение (усиление) пря- мого влияния на развитие отдельных, «чувствительных» для населения и развития всей экономики отраслей и секторов	Логика «предложения инно- ваций», расширение прорыв- ных направлений
Ограничение возможностей использования дополнитель- ных доходов для наращива- ния текущих расходов бюд- жета	Расширение расходов по экономическому развитию, новые программы	Реализация крупных инве- стиционных программ, обес- печение значимых инноваци- онных сдвигов	Увеличение расходов на науку и образование, при- нуждение госсектора к взаи- модействию
Ограничение новых инициа- тив	Расширение ЧТП, различных соглашений между бизнесом и государством	Реформирование крупных компаний, интеграция, фор- мирование «национальных чемпионов»	Создание национальных ла- бораторий, исследователь- ских университетов, развитие научно- производственных партнерств
Отношение к промышленной политике			
В целом – настороженное, в случае дополнительных бюджетных обязательств – резко отрицательное	К горизонтальной – позитив- ное, к вертикальной – насторо- женное	К горизонтальной – нейтральное, к вертикальной – позитивное	В целом – положительное, в случае технологической промышленной политики – особенно позитивное
Усиление позиций группы интересов			
При ужесточении бюджетных ограничений	При сокращении традицион- ных источников экономиче- ского роста	При возникновении социаль- ной напряженности	Снижение конкурентоспо- собности традиционной про- дукции

*В период 2004–2008 гг. можно отметить следующие общие сдвиги в составе и по-
зициях российских групп интересов:*

- усиление государственных групп интересов (следствие «вертикали» и общего уси-
ления государства); снижение роли разделения групп интересов по «происхожде-
нию», объединение «силовиков» и «технократов» по «тематическим» направле-
ниям;
- усиление конкуренции между властными элитами за распределение ресурсов; по-
вышение роли контрольных органов в соперничестве групп интересов (взаимные
основания для претензий – лоббирование интересов отдельных бизнес-групп, неце-
левое использование средств);
- формирование и усиление групп интересов научно-образовательной и технологиче-
ской направленности; быстрое развитие групп интересов, представляющих инсти-
туты развития (общее противодействие внешнему давлению, «саморегулирование»,
«инновационный лифт»);

– укрепление позиций бизнес-ассоциаций, расширение их взаимодействия с государственными органами для проектирования и оценки структурных изменений.

В вопросах реализации промышленной политики в России постоянно сохранялась «конкуренция» между вертикальной и горизонтальной политикой (табл. 11).

Таблица 11

Признаки традиционной (вертикальной) и новой (горизонтальной) промышленной политики

Традиционная (вертикальная) политика	Новая (горизонтальная политика)
Отраслевые приоритеты	Технологические приоритеты
Существующие сектора и отрасли	Новые индустрии, креативный сектор экономики
Производство	Услуги и производство
Импортозамещение	Экспорт и новый спрос
Крупный и сверхкрупный бизнес	Вновь созданный, малый и средний бизнес
Госсектор, государственные институты развития	Частный сектор, иностранные инвесторы
Интегрированные структуры, холдинги	Научно-технологические сети, кластеры, цепочки субподряда
Сложившиеся группы интересов	Поиск новых игроков
Перераспределение ренты	Будущие изменения в распределении ренты
Инвестиции, государственная инициатива	Инновации, частная инициатива
Отраслевые стратегии развития, целевые бюджетные программы, «сборка» на уровне отраслей	Множественность инструментов, квазибюджетный характер, «сборка» на уровне компаний
«Волевые» решения	Правила принятия решений

К традиционной (вертикальной) промышленной политике обычно тяготеют представители государства, особенно отраслевой группы интересов. Такой сдвиг внимания может объясняться в том числе следующим:

- критичность вопросов обеспечения занятости на крупных предприятиях с позиций социальной стабильности;
- удобство прямого взаимодействия и влияния на госсектор с позиций регулирования социально чувствительных цен;
- в условиях недостаточного взаимного доверия государства и бизнеса преимуществом ориентации на крупный бизнес становится наличие взаимных обязательств, персонификации крупного бизнеса, возможностей инфорсмента;
- последствия от принятия решений в рамках вертикальной политики лучше моделируются и оцениваются, а эффекты возникают с меньшей задержкой;
- в условиях слабо развитых механизмов обучения в ходе реализации и настройки механизмов промышленной политики неизбежна склонность к волевым решениям.

В 2009–2011 гг. произошло некоторое расширение доступа и институционализация новых каналов взаимодействия, появились новые инструменты, рассчитанные на расширение представительства новых групп интересов. Однако процесс движения к технологической промышленной политике сопровождался сохранением принципов вертикальности ее формирования, среди которых:

- (1) ориентация на интересы крупнейших игроков, пусть и с расширением их состава за счет научно-образовательной и технологической сфер;
- (2) слабая конкуренция государственных институтов, в некоторых случаях – признаки монополизации взглядов на возможные подходы и оценки;
- (3) ограниченное внимание к демонстрационным эффектам и передаче лучших практик, акцент на использовании государственных (квазигосударственных) ресурсов;

(4) относительная открытость для предложений, но закрытость процессов принятия решений и оценки результатов;

(5) персонификация, непрозрачность «обменов» при перераспределении, неформальные договоренности.

В условиях неразвитой системы «горизонтальной» оценки и сопоставления предложений от различных групп интересов и распределения ответственности между различными акторами это *усиливало риски непоследовательности и конъюнктурности в формировании и реализации промышленной политики.*

В. Общая оценка особенностей и проблем в формировании и реализации российской промышленной политики

На основе анализа процессов формирования и реализации российской промышленной политики в 2000-е годы можно сделать следующие общие выводы.

1. Промышленная политика России 2000-х – это преимущественно усилия по предотвращению негативных структурных изменений, по компенсации потерь отечественным производителям. В большей мере эта политика была связана с попытками использовать накопленные еще в советское время научно-технические заделы. Только в последние годы можно говорить о признаках проактивной повестки: промышленная политика стала разворачиваться на содействие прогрессивным изменениям в структуре экономики, на развитие новых секторов, навыков и знаний. Изменилась и инновационная политика, в которой все большее внимание уделяется формированию новых компетенций и областей знаний.

2. Система приоритетов российской промышленной политики непрерывно трансформировалась. В большинстве случаев происходило расширение приоритетов, в связи с этим они перестали выполнять содержательную функцию консолидации усилий государства и бизнеса. Выбор тех или иных приоритетов, их смена происходили преимущественно вне рамок широкого диалога «общество – государство – бизнес» и больше носили ситуативный характер.

Российская промышленная политика преимущественно связана с внутренним рынком, что усиливает риски введения протекционистских барьеров, замещения частного спроса государственным для поддержки избранных приоритетов, последовательной мультипликации проблем и издержек при неверных стартовых решениях.

3. В 2004–2008 гг. процесс обновления групп интересов шел весьма слабо. Это было обусловлено в том числе процессом формирования «вертикали власти» и сильным влиянием традиционных групп интересов на каналы обратной связи. Каналы доступа были плохо институционализированы, а сам доступ был сильно персонифицирован.

Преимущественно латентный характер реализуемой государством промышленной политики приводил к частому несовпадению декларируемых и реальных задач, что расширяло предпосылки для рентоориентированного поведения и скрытого лоббирования интересов отдельных бизнесов и собственников. Существенный перевес традиционных групп интересов в возможностях лоббирования своих интересов приводил к воспроизводству вертикальной модели промышленной политики в сочетании с ее низкой предсказуемостью и эпизодичностью.

4. Инструментально российская промышленная политика тяготела к распределению финансовых средств, тогда как регулятивные инструменты считались малоэффективными. Традиционное направление поддержки в рамках российской промполитики – стимулирование внутреннего спроса, включая активное использование ФЦП и закупок

для государственных нужд, установление различных квот и преференций для отдельных групп производителей. Идеология российской промполитики в существенной мере была связана со строительством госкапитализма, поэтому в ней нашли свое место также инструменты консолидации государственной собственности.

5. Наличие большой природной ренты позволяло «покрывать» издержки противоречивой промышленной политики, когда выбор в решениях делался в пользу то одной, то другой группы интересов. Вертикальная политика по сравнению с горизонтальной в меньшей степени может задействовать демонстрационный эффект, для ее реализации требуется существенно больший объем государственных расходов. Ввиду ограниченности бюджетных ресурсов и возможностей их перераспределения (общее сокращение мобильности бюджета) усиливается запрос на эффективную промышленную политику, политику с использованием демонстрационных эффектов.

6. В последние годы начался процесс расширения доступа, но преимущественно в части различных предложений и в существенно меньшей степени – в части принятия решений. Хотя доступ для новых групп интересов расширяется, однако ограниченной остается цивилизованная конкуренция между группами интересов, а также между государственными институтами.

Есть признаки перехода в 2009–2011 гг. от отраслевой промышленной политики к технологической промышленной политике, однако российская политика все равно сохраняет признаки вертикальности. Это предопределяет сохранение существенных рисков в ее реализации, включая риск ее «захвата» узкими группами интересов. Процесс открытия доступа опережает процесс трансформации промышленной политики из вертикальной в горизонтальную. В условиях неразвитой системы «горизонтального» сопоставления предложений от различных групп интересов, распределения ответственности между разными акторами это усиливает риски непоследовательности и конъюнктурности в формировании и реализации промышленной политики.

7. Недостаточное качество государственных институтов является существенным ограничением для проведения в России эффективной промышленной политики, причем как вертикальной, так и горизонтальной. Трудности российских государственных институтов при реализации промышленной политики определяются, в частности: ограниченностью каналов обратной связи; произошедшим сдвигом компетенций госслужащих от технократических (отраслевых, научно-технологических) к экономическим (финансовым, управленческим, институциональным); ограничениями для выбора в силу доминирования традиционных групп интересов и неэффективных соглашений.

8. Система оценки результатов промышленной политики фактически отсутствует. Процессы ее выработки характеризуются непрозрачностью групп потенциальных бенефициаров и ангажированностью оценок. Весьма ограничены процессы выявления и распространения лучших практик в реализации промышленной политики.

6.2.3. Анализ примеров формирования и реализации промышленной политики по развитию автомобилестроения и наноиндустрии

Для анализа российской практики выработки и реализации промышленной политики нами были выбраны два принципиально различающихся сектора, ставших объектами приложения существенных усилий и ресурсов государства, что позволило рассмотреть разные подходы к выработке политики и ее модели.

Первый сектор – автомобилестроение – принято относить к среднетехнологичным секторам высокого уровня¹. Для него характерны существенные масштабы, наличие крупных и сверхкрупных компаний и перманентно высокий интерес государства, не в последнюю очередь – в силу высокой социальной значимости ряда предприятий, обеспечивающих занятость значительной части населения в рамках не только населенных пунктов, но и отдельных регионов.

Второй пример связан с предпринимаемыми в последние годы масштабными усилиями государства по ускоренному развитию новой высокотехнологичной сферы – наноиндустрии, базирующейся на создании и коммерциализации нанотехнологий – предметной области, относимой государством к числу наиболее приоритетных. При этом для данного направления характерно не только повышенное внимание государства, но и масштабные ожидания (декларируемые в официальных документах) в отношении его влияния на структуру экономики, уровень жизни населения, национальную безопасность.

А. Промышленная политика в области автомобилестроения

Исходные условия промышленной политики: состояние и закономерности развития автомобильной отрасли

Реализацию государственной политики в автомобильной промышленности для России и для стран с развивающейся экономикой определяют схожие стартовые условия:

- растущий спрос на автомобили на внутреннем рынке;
- ограниченный масштаб национальных автомобильных производств по сравнению с глобальными производителями;
- технологическое лидерство мировых автопроизводителей и ограниченные возможности трансфера технологий;
- международные ограничения в реализации государственной политики, включая нормы ВТО в сфере торговой политики.

По мере роста доходов населения *увеличивается спрос на автомобили* для личного пользования. Этот спрос может быть дополнительно расширен за счет потребительского кредитования. Ценовые характеристики приобретаемых на развивающихся рынках автомобилей стремятся к показателям развитых стран – спрос переключается на модели, аналогичные более зрелым рынкам. Рост экономики в целом подталкивает также рост грузовых перевозок автомобильным транспортом и пассажирских автобусных перевозок. Рост продаж на автомобильных рынках развивающихся стран устойчиво превышает аналогичные показатели развитых рынков. Мировые автокомпании получают на рынках развивающихся стран от 10 до 55% прибыли, на эти страны приходится от 15 до 40% объемов продаж.

Современные технологические условия автомобильной промышленности отличаются высокой *стоимостью ведения НИОКР и разработки собственного продукта* (новых платформ и моделей автомобилей, новых ключевых автокомпонентов). Эти затраты окупаются только при достижении определенного минимального объема производства, который оценивается на уровне 1 млн автомобилей в год. Автомобильные компании, не

¹ См, например: Фролов И. Возможности и проблемы модернизации российского высокотехнологичного комплекса. 2010. < <http://viktorvoksanaev.narod.ru/h14tt.pdf>>; Спицын В. Особенности инновационного развития высокотехнологичных и среднетехнологичных отраслей России. 2010. <<http://sun.tsu.ru/mm/info/000063105/342/image/342-166.pdf>>.

преодолевающие эту планку, не получают достаточной экономии от масштаба в массовом сегменте рынка и являются нишевыми производителями.

Отсюда видны объективные трудности, с которыми сталкиваются национальные автопроизводители стран с развивающейся экономикой. Эти компании, как правило, не достигают объемов производства, необходимых для полномасштабного финансирования НИОКР и самостоятельной разработки новых моделей автомобилей.

С учетом незагруженных мощностей на национальных рынках мировые автопроизводители предпочитают низкочувствительные варианты входа на рынки развивающихся стран – через импортные поставки или организацию сборочного производства с низкой добавленной стоимостью. Более глубокая локализация производства происходит с целью снижения издержек и доступа на рынки, защищенные тарифными барьерами. В первом случае более значимыми факторами для международных автопроизводителей являются инвестиционный климат и долгосрочная конкурентоспособность производства внутри страны. Во втором случае создание импортозамещающего производства зависит от исходного уровня тарифной защиты, перспектив роста спроса на внутреннем рынке и от поведения конкурентов, также рассматривающих решение о локализации производства.

В рамках реализации международных торговых соглашений возможности развивающихся стран по тарифной защите национальных рынков снижаются, происходит отмена или смягчение торговых ограничений, связанных с обязательными инвестициями и локализацией производства. В этих условиях на стыке интересов государства, национальных и мировых автопроизводителей возникают основы для формирования различных форм **корпоративных альянсов** и производственной кооперации. Роль государственной политики заключается в выборе приемлемого способа интеграции в мировой автомобильный рынок, обеспечивающий рост конкурентоспособности национальных автомобильных компаний или достижение иных заявленных целей, при учете интересов потребителей продукции автомобилестроения.

Систематизация мер государственной политики

Важность автомобильного сектора для экономики определяет разнообразие мер его государственной поддержки. Существуют различия в наборе мер, применяемых развитыми странами, где есть крупные национальные автопроизводители, конкурирующие на глобальном рынке, и развивающимися странами, создающими национальное автомобильное производство. Эти различия определяются уровнем зрелости рынка и потребностями в автомобилизации, а также ресурсами, которыми располагает государство для поддержки отрасли.

Для *развивающихся стран* с большим потенциалом спроса наиболее актуальна задача локализации производства иностранных моделей и сохранения высоких уровней торговых барьеров. Для *развитых стран* первостепенными задачами в области государственной политики в автомобильной промышленности являются сохранение международной конкурентоспособности производства, в том числе за счет разработки и освоения выпуска новых инновационных продуктов и реструктуризации убыточного производства. Развитые страны практически не применяют меры по тарифной защите национальных рынков из-за большого разрыва в качестве продукции между глобальными производителями и производителями из развивающихся стран.

Существенные отличия есть также в мерах, которые применялись в автомобильной промышленности *до и во время финансового кризиса 2008–2009 гг.* Масштаб и характер мер поддержки автопроизводителей, которые принимались на развитых рынках в рам-

ках реализации антикризисных мер, могли бы вызвать волну критики, если бы осуществлялись в развивающихся странах для развития национального автопроизводства в докризисный период (нарушение условий конкуренции, субсидирование национальных производителей и т.д.).

В табл. 12 представлены основные применяемые в России и за рубежом меры господдержки автомобильной промышленности, классифицированные по видам и по целям их применения.

Таблица 12

Меры по поддержке развития автомобильной промышленности по направлениям регулирования и применяемым инструментам

Цели применения	Виды мер					
	Расходы бюджета	Господдержка кредитования	Таможенный тариф	Налоги	Техническое регулирование	Прочие меры регулирования
1	2	3	4	5	6	7
1. Стимулирование спроса на автомобили	- Субсидии при замене старого автомобиля на новый – т.н. «scrappage schemes» (*) - Компенсация покупателям отдельных налогов и сборов (*) - Госзакупки автомобилей	- Временные кредитные линии финансовым посредникам в автокредитовании(*) - Субсидирование процентных ставок по кредитам, которые выплачивают покупатели авто-техники		Изменения ставок налогов: - На продукты (в цене автомобиля) - Налоги на топливо - Налоги и платежи, связанные с использованием автомобилей (транспортный налог)	- Запрет или ограничение на отдельные виды транспортных средств (устаревшие виды двигателей, левый/правый руль и т.д.)	- Отдельные меры по ограничению или расширению использования автомобилей в городах (например, малолитражные автомобили, электромобили)
2. Развитие новых автомобильных производств	- Подготовка производственной инфраструктуры и промышленных площадок - Гранты на развитие производства (*)	- Кредитование создания новых производств и продуктов (*)	- Снижение таможенных тарифов на оборудование и комплектующие	- Налоговые льготы/ каникулы для новых производств - Ускоренная амортизация		- «Горизонтальные» меры по стимулированию развития промышленного производства в целом - Требования по развитию смежных отраслей и поставщиков
В том числе локализация производства зарубежных моделей и комплектующих			- Преференциальные тарифы связаны с требованиями к производству, включая локальные закупки (*)		- Упрощенные требования к сертификации продукции	- Различные дополнительные требования к создаваемым производствам(**)
3. Поддержка экспорта	- Маркетинговая и рекламная поддержка, ярмарочная деятельность	- Кредитование экспорта (поставщики и покупатели) - Страхование экспортных рисков	- Участие в торговых переговорах по доступу на рынки других стран	- Своевременный возврат НДС	- Гармонизация зарубежных и национальных стандартов сертификации	
4. Финансовая устойчивость производителей и конкурентная среда	- Финансирование различных программ развития производства (*)	- Временное предоставление кредитов для рефинансирования рыночных долговых обязательств (*)		- Налоговый кредит (*)		- Ограничения по иностранному участию в капитале - Одобрение слияний и поглощений - Управляемое банкротство

Окончание таблицы 12

1	2	3	4	5	6	7
5. Дистрибуция автомобилей			- Правила импорта автомобилей крупными импортерами			- Разрешение на создание дистрибьюторской сети (в развивающихся странах) - Регулирование контрактов дилеров и производителей (в развитых странах)
6. Повышение технологического уровня	- Софинансирование расходов на НИОКР - Передача и коммерциализация интеллектуальной собственности, созданной за счет государственного финансирования	- Кредитование деятельности по НИОКР		- Снижение налогов, наиболее значимых для НИОКР (например, на фонд оплаты труда)		- Определение долгосрочных приоритетов развития технологий (форсайт)
7. Экологические требования			- Запрет импорта или повышенные импортные пошлины по автомобильной технике, не соответствующей национальным стандартам	- Утилизационные сборы - Дифференциация налогов по экологическому уровню автомобиля		Требования: - к удельному потреблению топлива - к вредным выхлопам автомобилей - к отдельным материалам и компонентам автомобилей
8. Кадровый потенциал и трудовые отношения	- Изменение программ подготовки специалистов в гос. учебных заведениях - Переквалификация при закрытии производств - Софинансирование программ переподготовки работников					- Ограничения по использованию временно занятых сотрудников - Права и уровень распространения профсоюзов

(*) Обозначены антикризисные меры, характерные для поддержки автопроизводителей на российском и зарубежных рынках в 2008–2009 гг.

(**) Объем выпуска, разрешенная география дистрибуции, состав технологических операций, локальное производство или закупка отдельных компонент и комплектующих, передача технологий производства, разработка новых продуктов, кадровый состав менеджмента, обучение персонала и другие требования.

Отдельной областью государственной политики, не рассматриваемой здесь специально, является поддержка разработки и внедрения принципиально новых видов силовых установок для автомобилей (электрические и гибридные двигатели) и других глубоких инноваций, которые требуют больших изменений в инфраструктуре (например, развертывание сети пунктов зарядки электромобилей), в существующих бизнес-моделях участников рынка и в поведении потребителей.

Применение и результативность промышленной политики по автомобилестроению

В период с 1998 г. можно выделить несколько этапов развития государственной политики в российском автопроме, отличающихся по набору применяемых мер и по основным бенефициарам – компаниям, на которые эти меры были направлены.

1. Инвестиционные режимы для иностранных автопроизводителей, действовавшие до 2006 г. (режим «таможенного склада»), позволяли организовать «неглубокую» сбор-

ку иностранных моделей автомобилей на территории России. Этот режим использовался для организации начальной сборки из готовых машинокомплектов на заводах в Калининграде («Автотор») и Таганроге (ТагАЗ). Первым зарубежным автопроизводителем, самостоятельно организовавшим выпуск в России в постперестроечный период, стала компания «Форд» (завод в г. Всеволожске).

2. С 2005 г. были повышены таможенные пошлины по ввозу подержанных автомобилей, в том числе физическими лицами, одновременно с открытием инвестиционного режима, позволяющего снизить пошлины по ввозимым автокомпонентам при организации локального производства объемом не менее 25 тыс. автомобилей в год (т.н. «инвестиционная программа № 1» или «промышленная сборка»). Требуемый итоговый уровень локализации производства фактически составлял 30%. Это крайне мягкий режим доступа иностранных автопроизводителей на рынок как по объемам производства, так и по требованиям локализации.

Согласно данным Евразийской экономической комиссии, по состоянию на июль 2012 г. соглашения заключены с 31 организацией, но фактический выпуск автомобилей наладили только 18 предприятий. Всего по режиму промышленной сборки заключено 178 соглашений в сфере производства автомобилей и 74 – по производству автокомпонентов.

3. В период мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. меры господдержки были переориентированы на обеспечение финансовой устойчивости национальных автопроизводителей (прежде всего – АвтоВАЗа), а также на поддержание спроса на автомобили путем поддержки кредитования физических лиц и госзакупок автомобильной техники на федеральном и региональном уровнях. Эти шаги позволили сохранить финансовую устойчивость национальных автокомпаний, включая АвтоВАЗ, однако эффективность реализации этих мер остается под вопросом.

Меры, направленные на поддержание спроса, позволили смягчить, но не предотвратить спад производства в отрасли. В 2010–2011 гг. также реализовывались другие меры по поддержанию спроса, включая экспериментальный порядок выплат покупателям новых автомобилей взамен сдаваемых на утилизацию.

4. В рамках завершения переговоров по присоединению к ВТО в 2010 г. были достигнуты важные договоренности об исключениях из ограничений по инвестиционным мерам в торговле для режима промышленной сборки в автомобильной промышленности. Это позволило ввести модифицированный режим «промышленной сборки» (т.н. «инвестиционная программа № 2») с повышенными требованиями по локализации по окончании проекта (как по общему вкладу компонентов российского производства – 60% вместо 30%, так и дополнительные требования локализации производства двигателей) и по масштабам производства (300–350 тыс. автомобилей в год вместо 25 тыс.). По состоянию на 2011 г. было заключено 4 таких соглашения, три из которых – в составе объединений из нескольких автопроизводителей: «Фольксваген Груп Рус»; «Форд Мотор Компани», «Форд Соллерс Елабуга» и «Соллерс-КАМА»; АвтоВАЗ, «Автофрамос», «Нисан мануфэкчуринг РУС», «Объединенная авто группа», КамАЗ и «Мерседес-Бенц Тракс Восток»; «Джи ЭМ-АвтоВАЗ» и «Дженерал Моторз Авто».

5. Новый инвестиционный режим будет действовать совместно с другими мерами господдержки, заявленными в рамках «Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации до 2020 г.» и государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (подпрограмма «Автомобильная промышленность»).

В 2014 г. основными направлениями расходования средств будет поддержка занятости на производствах в условиях ограниченного спроса на продукцию автопрома¹, а также на частичную компенсацию расходов, связанных с внедрением экологических норм «Евро-4» и «Евро-5». Кроме этого, будут финансироваться субсидии по кредитам, направляемым на финансирование инвестиционных проектов, по льготным кредитам физическим лицам на покупку автотранспортных средств, а также расходы по перевозке автомобилей с Дальнего Востока.

Таблица 13

Содержание и периодизация мер государственной политики (с 1998 г.)

Программа мер	Период	Основные заинтересованные стороны	Основные меры
Инвестиционные режимы до 2006 г.	1998–2006	- Импортёры - «Офшорные» сборщики («Автотор», ТаГАЗ) - «Первопроходцы» («Форд-Всеволожск»)	Режим таможенного склада
Инвестиционная программа № 1	2006–2011 (вступление в ВТО)	- Сборщики – партнёры иностранных компаний («Соллерс») - Иностранные компании	Режим промышленной сборки с минимальными требованиями
Антикризисная программа	2008–2009	- АвтоВАЗ и другие национальные автопроизводители - Иностранные сборочные производства	Поддержка спроса Прямая поддержка национальных автокомпаний
Инвестиционная программа № 2	2010 – наст. время	- Национальные консорциумы компаний (в том числе совместно с крупными автопроизводителями и производителями автокомпонентов)	Повышенные требования по локализации, включая крупные автокомпоненты
Другие меры господдержки, совместимые с требованиями ВТО	2010 – наст. время	- Поддержка действующих компаний	Поддержка технического перевооружения, обновления парка автомобилей и другие меры

Автомобильную промышленность отличает значительная концентрация производства, при этом у сравнительно небольшого количества компаний в российском автопроме в рассматриваемый период были достаточно большие отличия в их стратегии.

Важнейшие из таких отличий в стратегии национальных автопроизводителей относились к продуктовому ряду выпускаемых автомобилей и к характеру партнерства с иностранными автокомпаниями. В зависимости от исходных условий своей работы в отрасли автокомпания могли выбирать между продолжением выпуска отечественных автомобилей, сборкой иностранных моделей с различной глубиной локализации и выпуска и разработкой совместных моделей, также с различной глубиной интеграции технологий участвующих сторон.

Иностранные компании могли выбирать между импортом готовых автомобилей или началом производства в России, а в случае начала производства – между самостоятельной организацией выпуска на собственных производственных мощностях и формированием альянсов российскими производителями. Иностранные компании также могли комбинировать такие производственные стратегии.

На выделенных выше этапах государственной политики в автомобильной промышленности менялись выигрыши и издержки, связанные с реализацией перечисленных стратегий национальных и зарубежных автопроизводителей. Соответственно, менялся

¹ Формально в «Стратегии развития автомобильной промышленности до 2020 г.» и принятой впоследствии концепции кадрового обеспечения «Стратегии» указаны приоритеты по реструктуризации производства и повышению производительности труда, в то время как анонсированные текущие меры направлены на сохранение существующих рабочих мест.

субъектный состав компаний, которые в наибольшей степени были заинтересованы в тех или иных результатах реализации государственной политики.

Контроль над существующими российскими автозаводами в период 2000–2008 гг. перешел в руки новых собственников. В 2000 г. металлургическая компания «Северсталь» и холдинг «Базовый элемент» (является контролирующим акционером Объединенной компании «РУСАЛ») приобрели контроль в Ульяновском и Горьковском автозаводах соответственно. Решения могли быть мотивированы неформальной поддержкой государства по диверсификации производства и необходимостью развития обрабатывающего сектора. В 2005–2008 гг. государственная компания «Ростехнологии» получила контроль над заводом АвтоВАЗ, находившимся в частной собственности, и заводом КамАЗ, контрольный пакет которого находился в собственности федеральных и региональных властей.

В стратегии российских автокомпаний были следующие «поворотные точки», отличающиеся требованиями к проводимой государственной политике, особенно в области таможенного регулирования:

- решение о развитии собственных моделей или переходе на сборку иностранных;
- выбор способов совершенствования собственных моделей за счет технологических заимствований от иностранных поставщиков;
- выбор иностранных партнеров и договоренностей о возможной технологической кооперации по новым совместным моделям.

По экспертным наблюдениям, стратегия УАЗ/«Соллерс» в наибольшей степени ориентирована на сборку иностранных моделей, осуществляется в нишевом сегменте внедорожников, что создает заинтересованность в режимах мелкосерийной промышленной сборки.

Компании ГАЗ и КамАЗ исходно имели большее конкурентное преимущество по сравнению с импортом в продуктовых нишах коммерческих автомобилей, грузовиков и автобусов, чем АвтоВАЗ по легковым автомобилям. Внедрение технологических заимствований от иностранных поставщиков в этих компаниях представляется достаточным способом обеспечить конкурентоспособность продукции по сравнению с импортными моделями. Эти компании в большей степени могли бы быть заинтересованы в локализации производства автокомпонентов, чем готовой продукции.

Наконец, для АвтоВАЗа с учетом специфики конкуренции в секторе легковых автомобилей, где в большей степени сказывается отдача от масштаба производства, наиболее актуален вопрос получения новой технологической платформы и налаживания выпуска совместно с иностранным партнером. Исходя из этого, в интересах АвтоВАЗа – режим промышленной сборки, позволяющий организовать крупносерийное производство.

В целом применявшиеся в России в период 2005–2010 гг. меры по стимулированию иностранных инвестиций в автомобильную промышленность не обеспечили улучшения торгового баланса по автомобильной продукции.

В 2000 г. объем импорта и экспорта автомобильной продукции в России был примерно сбалансирован, суммарный торговый оборот составлял около 2,1 млрд долл. К 2010 г. объем регистрируемого импорта автомобильной продукции увеличился в 20 раз, что связано с ростом импорта как готовой продукции, так и компонентов для сборки. При этом экспорт российской автомобильной продукции составляет лишь около 9–12% от объема импорта (Бразилия, Китай – 50–60%).

Отчетные данные «Стратегии развития автомобильной промышленности на период до 2020 г.» также показывают, что принятые меры по локализации производства не обеспечили импортозамещения в достаточном объеме. С 2003 по 2008 г. количество приобретаемых импортных автомобилей увеличилось с 1,1 до 2,8 млн шт., а выпуск локализованных моделей – с 200 до 600 тыс. Выпуск традиционных российских моделей за этот же период сократился примерно на 200 тыс. шт. С учетом разницы в ценах на импортные и российские автомобили импорт занимает еще более высокую долю в стоимостном выражении на российском рынке.

В результате реализации политики, направленной на открытие иностранных сборочных производств и постепенную локализацию производства, Россия сейчас занимает промежуточное положение между странами, где предложение формируется за счет производств иностранных моделей, а национальный производитель практически не развит (Бразилия), и странами, целенаправленно развивающими автомобильную промышленность в сотрудничестве с международными автокомпаниями (Индия и Китай).

При этом текущие показатели внешнеторгового баланса в области российской автомобильной продукции являются не слишком обнадеживающими: Россия находится на пятом месте в мире как импортер автопродукции (после Европейского союза, США, Китая и Канады), а по экспорту не входит даже в 15 крупнейших. Объемы экспорта автомобильной продукции России в 2011 г. меньше, чем у ЮАР или у ОАЭ.

Ожидается, что новый инвестиционный режим промышленной сборки даст возможность улучшить показатели торгового баланса по продукции автомобильной промышленности за счет увеличения доли добавленной стоимости, формируемой на российских производствах.

В заключение представляется важным сделать ряд замечаний.

- Целевым обликом автомобильной промышленности в странах с развивающейся экономикой является повторение опыта Южной Кореи периода 1970–1980-х годов по созданию конкурентоспособного на мировом рынке национального автопроизводителя. В страновом разрезе достижение этой цели характеризуется положительным торговым балансом по продукции автомобильной промышленности. Однако повторение южнокорейского опыта в настоящее время осложнено высоким уровнем конкуренции на глобальном автомобильном рынке, а также различными институциональными ограничениями, включая международные торговые соглашения в рамках ВТО.
- Развивающиеся страны используют различные возможности кооперации с мировыми автопроизводителями – в форме организации сборки иностранных моделей и производства автокомпонентов внутри страны с различным уровнем локализации, создания совместных предприятий и приобретения нишевых автопроизводителей на развитых рынках. Эти стратегии отличаются по глубине трансфера технологий и по вкладу автомобильной промышленности в добавленную стоимость.
- Действовавшие в России в период 2005–2010 гг. меры по стимулированию иностранных инвестиций в автомобильную промышленность не обеспечили улучшения торгового баланса по автомобильной продукции. С 2000 по 2011 г. импорт автомобильной продукции в Россию вырос почти в 40 раз в стоимостном выражении, а объемы экспорта – всего в 4 раза. Сейчас Россия – пятый в мире импортер автомобильной продукции, но не фигурирует в качестве крупной страны-экспортера.

- Несмотря на то что импортозамещения в достаточном на российском рынке не происходит, в отрасли создана корпоративная структура и введен совместимый с правилами ВТО инвестиционный режим, позволяющий обеспечить более глубокую кооперацию национальных и зарубежных автопроизводителей, повысить масштабы производства на новых заводах до уровня зарубежных аналогов и расширить внутреннее производство автокомпонентов.

Б. Промышленная политика по развитию nanoиндустрии

Процесс выработки и реализации промышленной политики по развитию сектора нанотехнологий и nanoиндустрии начался в России относительно недавно. В первой половине прошедшего десятилетия соответствующие вопросы достаточно регулярно становились предметом рассмотрения и обсуждения на уровне как отдельных министерств и ведомств, так и Правительства РФ. Определенным «толчком» для данного процесса, безусловно, послужило формирование в 2000 г. Национальной нанотехнологической инициативы США.

Старт процессу формирования российской государственной политики в области нанотехнологий и nanoиндустрии был дан в 2006 г., причем его инициатором и активным участником выступил Президент РФ: индустрия наносистем стала одним из приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, в состав перечня критических технологий вошли нанотехнологии и наноматериалы, кроме того, соответствующие вопросы были затронуты в президентских посланиях Федеральному Собранию.

В середине 2006 г. Правительством РФ была одобрена *Программа координации работ в области нанотехнологий и наноматериалов*. Данный документ, как и практически все в рассматриваемой сфере, отличала масштабность целевых установок, которые при этом не сопровождалась индикаторами их достижения. Программой не было предусмотрено «отдельное» ее бюджетное обеспечение – устанавливалось лишь, что в качестве источников ее финансирования могут учитываться средства целевых программ, внепрограммных мероприятий, а также средства, выделенные на содержание учреждений; не был определен даже срок реализации программы. В целом данный документ следует признать избыточно общим и декларативным, однако при этом в нем упоминался ряд шагов, в дальнейшем ставших ключевыми элементами государственной политики в сфере развития nanoиндустрии.

Отправной точкой активной государственной политики в рассматриваемой сфере, безусловно, стал выход в 2007 г. *президентской инициативы «Стратегия развития nanoиндустрии»*. «Статусность» и «амбициозность» данного документа проявились уже на уровне сформулированных в нем целей и задач, непосредственно касавшихся не только сферы нанотехнологий и nanoиндустрии, но и социально-экономического развития в целом. При этом, как и в случае с упомянутой выше Программой координации, в президентской инициативе отсутствовали какие-либо целевые индикаторы, равно как и финансовые проектировки. Однако, несмотря на некоторую свою декларативность, данный документ вовсе не стал очередным набором «лозунгов и мечтаний» государства (чему, на наш взгляд, в немалой степени способствовал его президентский статус): президентской инициативой были зафиксированы основные инструменты государственной политики в сфере нанотехнологий; определена необходимость формирования и развития национальной нанотехнологической сети (ННС), сформулированы содержательные направления обеспечения ее деятельности. Забегая вперед, отметим, что президентская

инициатива сыграла ключевую роль в формировании государственной политики в сфере нанотехнологий и nanoиндустрии и по сей день остается едва ли не единственным стратегическим документом в сфере развития секторов и отраслей, который был реализован практически в полном объеме – по крайней мере, в части сформулированных действий и инструментов.

Пожалуй, важнейшим практическим шагом государства по обеспечению развития nanoиндустрии стало учреждение *Российской корпорации нанотехнологий* – соответствующий закон был принят в 2007 г. О высокой значимости госкорпорации, помимо ее правовой формы и целевых установок, далеко выходящих за пределы «традиционной» компетенции хозяйствующих субъектов госсектора, свидетельствует тот факт, что непосредственное участие в формировании ее наблюдательного совета принимали Президент РФ и обе палаты Федерального Собрания. В то же время по своему базовому функционалу госкорпорация представляла собой финансовый институт развития, пусть и с расширенным набором полномочий: основными ее функциями были определены отбор и поддержка проектов трех категорий: НИОКР, проектов, предусматривающих внедрение нанотехнологий или производство соответствующей продукции, а также проектов по подготовке специалистов. Отметим, что в 2010 г. госкорпорация была преобразована в акционерное общество, однако данная трансформация не повлекла за собой принципиальных изменений в профильной ее деятельности, с той лишь особенностью, что поддержка проектов в области инфраструктуры и образования была передана специально учрежденному фонду.

В августе 2007 г. правительством была утверждена ФЦП «*Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 гг.*», призванная обеспечить формирование необходимой инфраструктурной основы для функционирования ННС: приборно-инструментальной, информационно-аналитической и методической инфраструктуры nanoиндустрии.

В начале 2008 г. состав основополагающих документов в рассматриваемой сфере пополнился правительственной «*Программой развития nanoиндустрии в Российской Федерации до 2015 г.*» В отличие от президентской инициативы, являвшейся прежде всего «идеологическим» документом, программа была призвана стать практической основой для реализации целостной государственной политики по развитию нанотехнологий и nanoиндустрии. Исходя из содержания программы, ей отводилась роль документа более высокого уровня по отношению к ФЦП, ведомственным программам и внепрограммным мероприятиям, однако на практике программа стала не более чем «надстройкой», поскольку ее статус не был законодательно определен. По этой причине программа не имела «собственного» ресурсного обеспечения – ее финансовый блок включал лишь средства, предусмотренные в рамках других программ и инструментов поддержки. Сказанное, впрочем, ни в коем случае не означает бесполезность данного документа с точки зрения «выстраивания» государственной политики. Так, по сравнению с президентской инициативой в ней более конкретно и операционально определены основные этапы развития nanoиндустрии, их задачи и акценты; программа впервые зафиксировала четкие количественные ориентиры развития nanoиндустрии (пусть целевые значения некоторых из них и выглядели изначально труднодостижимыми); наконец, были определены основные стороны, принимающие участие в развитии nanoиндустрии, а также вся совокупность используемых инструментов государственной политики.

Также в 2008 г. начался процесс правового оформления *национального исследовательского центра (НИЦ) «Курчатовский институт»* – главного элемента научно-исследовательской составляющей наноиндустрии и центрального звена ННС, на который возлагались функции координации научной деятельности по реализации президентской инициативы. В 2010 г. данный процесс «увенчался» принятием специального закона, устанавливающего, в частности, что НИЦ находится в непосредственном ведении правительства, которое является его учредителем, формирует органы управления и утверждает устав. В сочетании с тем фактом, что НИЦ является главным распорядителем бюджетных средств, это придает ему чрезвычайно высокий статус в системе государственного управления.

Начиная с 2011 г. интенсивность осуществления государством новых практических шагов в сфере развития нанотехнологий и наноиндустрии заметно снизилась, что вполне естественно, так как все основные инструменты и меры, предусмотренные президентской инициативой, были так или иначе реализованы. Предпринимавшиеся действия являлись в значительной части техническими.

Можно выделить следующие *основные группы интересов* в сфере развития нанотехнологий и наноиндустрии в России.

Государство. Поскольку речь в данном случае идет в значительной мере о создании нового сектора, то ключевым актором здесь, безусловно, является государство. Его основные интересы достаточно четко отражены целевыми установками стратегических и программных документов, принятых в данной сфере: повышение уровня проводимых исследований и разработок в сфере нанотехнологий и наноиндустрии, вхождение России в число мировых лидеров в соответствующей области, обеспечение успешной коммерциализации разрабатываемых технологий на территории страны, создание на их основе новых высокотехнологичных производств, существенное увеличение объемов производства и экспорта соответствующей продукции и, в конечном счете, улучшение структуры российской экономики, повышение качества жизни населения и национальной безопасности. Кроме того, в условиях ужесточающихся бюджетных ограничений на первый план выходит задача скорейшего получения значимых доходов на вложенные средства.

Научные организации. Заинтересованы в получении средств на проведение исследований и разработок, на развитие материально-технической базы, а также на обеспечение текущей деятельности, предпочтительно – на регулярной основе. Важно отметить, что именно данная группа (в лице прежде всего Курчатовского института) стояла у истоков формирования в России государственной политики по поддержке наноиндустрии. Поэтому неудивительно, что на практике данная политика в существенной мере обеспечивает реализацию интересов весьма узкого круга научных организаций, а более всего – НИЦ «Курчатовский институт».

Вузы. Помимо потребностей, характерных для научных организаций, заинтересованы также в получении целевого финансирования на подготовку специалистов в сфере нанотехнологий и наноиндустрии. Отчасти данный интерес реализуется в рамках образовательных проектов и программ, осуществляемых под эгидой «Роснано».

Российский бизнес. Заинтересован в получении новых перспективных разработок продуктов и технологий, полностью готовых для коммерциализации, а также средств на их освоение в производстве и вывод на рынок. Поддерживаемые в настоящее время проекты охватывают лишь чрезвычайно малую часть потенциальной «аудитории».

Зарубежный бизнес. Также заинтересован в коммерческом использовании передовых российских нанотехнологий, о чем, в частности, свидетельствует участие зарубежных инвесторов в создаваемых «Роснано» венчурных фондах. Кроме того, отдельные компании проявляют интерес к созданию своих производств на территории России – как правило, для освоения российского рынка.

Венчурные инвесторы. Заинтересованы в появлении значительного числа новых разработок с существенным потенциалом коммерческого использования, с чем в настоящее время имеются существенные проблемы, несмотря на масштабы оказываемой государством поддержки.

Ключевую роль в *бюджетном обеспечении* развития nanoиндустрии имеет финансирование ГК «Роснано»/ОАО «Роснано»: в совокупности за рассматриваемый период на данный инструмент поддержки пришлось свыше половины бюджетных ассигнований – около 130 млрд руб.; кроме того, «Роснано» были предоставлены государственные гарантии на сумму 120 млрд руб. Годовой объем бюджетных ассигнований по всем остальным направлениям поддержки составляет порядка 20 млрд руб., при этом около трети выделяемых средств в последние годы приходится на НИЦ «Курчатовский институт».

Если же говорить о *результатах* реализуемой государством политики (табл. 14), то в последние годы наблюдается устойчивый рост внутренних затрат на исследования и разработки в области нанотехнологий, растет и доля соответствующих расходов в общем объеме затрат на НИОКР. Очевидно, данный эффект в значительной мере обусловлен масштабными государственными вложениями в nanoиндустрию.

Таблица 14

Показатели развития сферы нанотехнологий и nanoиндустрии

	2008	2009	2010	2011
Внутренние затраты на исследования и разработки в области нанотехнологий, млн руб.	11026	15113	21284	26086
Удельный вес внутренних затрат на исследования и разработки в области нанотехнологий в общем объеме внутренних затрат на исследования и разработки, %	2,6	3,1	4,1	4,3
Число организаций, выполняющих исследования и разработки в области нанотехнологий	463	465	480	485
Удельный вес организаций, выполняющих исследования и разработки в области нанотехнологий, в общем числе организаций, выполняющих исследования и разработки, %	12,6	13,2	13,7	13,2
Численность исследователей, выполняющих исследования и разработки в области нанотехнологий	14873	14500	17928	21166
Удельный вес исследователей, выполняющих исследования и разработки в области нанотехнологий, в общей численности исследователей, %	4,0	3,9	4,9	5,6
Объем инновационных товаров, работ, услуг, связанных с нанотехнологиями, млн руб.	582	1074	52921	63029
<i>Индикаторы «Программы развития nanoиндустрии в Российской Федерации до 2015 г.»</i>				
Объем внутренних затрат на исследования и разработки по перспективным направлениям развития nanoиндустрии, млн руб.	10300	14300	20000	28000
Численность исследователей, выполняющих исследования и разработки в области nanoиндустрии	10300	10600	10900	11200
Объем продаж российской продукции nanoиндустрии, млн руб.	20000	80000	155000	240000

Приведенные показатели можно считать свидетельством позитивной динамики развития российской nanoиндустрии, но они не позволяют судить о том, насколько эта динамика адекватна объемам затраченных государством усилий и ресурсов. Некоторое представление об этом дает сравнение значений показателей с содержательно близкими индикаторами «Программы развития nanoиндустрии»: если по объемам затрат на ис-

следования и разработки плановые и фактические значения достаточно близки, а по числу исследователей наблюдается некоторое превышение достигнутых значений над индикаторами, то в случае с реализацией нанотехнологической продукции фактический объем очень существенно (в несколько раз) уступает плановому.

Таким образом, реализуемая государством политика в сфере наноиндустрии пока в существенно большей степени сказывается на «входных» характеристиках (финансирование НИОКР, численность исследователей), нежели на «выходных» результатах реализации продукции. По-прежнему актуальным препятствием на пути развития наноиндустрии является неготовность существенного числа разработок, в том числе весьма перспективных, к коммерческому освоению, в результате чего не формируется устойчивый «поток» инновационных проектов, а реализуемые проекты носят штучный характер и не обеспечивают сколько-нибудь значимого эффекта в масштабах экономики.

В. Особенности использованных подходов, достигнутые результаты и проблемы

Рассмотренные примеры позволяют выделить два принципиально различных подхода к реализации промышленной политики (табл. 15). В случае автомобилестроения речь идет о поддержке традиционного крупного сектора с акцентом на привлечение инвестиций ведущих зарубежных компаний, создание новых производств со все большей степенью локализации, что, однако, сочетается с поддержкой отечественных автопроизводителей (в целях прежде всего сохранения рабочих мест). Промышленная политика в сфере наноиндустрии призвана обеспечить формирование нового высокотехнологического сектора, значимого в масштабах национальной экономики и конкурентоспособного в мировом масштабе, а ее основными направлениями являются создание необходимой инфраструктуры (в том числе финансовой), обеспечение опережающего развития исследований и разработок и в то же время стремительное наращивание объемов производства нанотехнологической продукции.

Таблица 15

Особенности и результаты промышленной политики

	Автомобилестроение	Наноиндустрия
1	2	3
Сфера реализации политики	Традиционная средне/ высокотехнологичная отрасль, достаточно крупная	Принципиально новый высокотехнологичный сектор, в перспективе – значимый в масштабах экономики
Начало реализации	1998 г. (2006 г. – активизация)	2007 г.
Группа интересов – инициатор	Структурная	Научно-технологическая
Акценты	<ul style="list-style-type: none"> - Привлечение иностранных инвестиций - Поддержка кооперации - Создание новых производств, локализация - Импортзамещение - Поддержка занятости 	<ul style="list-style-type: none"> - Создание инфраструктуры - Опережающее развитие исследований и разработок - Коммерциализация, производство новой высокотехнологичной продукции
Тип политики	Вертикальная	Горизонтальная с элементами вертикальной
Основные инструменты и меры	<ul style="list-style-type: none"> - Таможенное регулирование - Стимулирование спроса - Финансовая поддержка существующих производителей 	<ul style="list-style-type: none"> - НИЦ «Курчатовский институт» - «Роснано» - ФЦП «Развитие инфраструктуры наноиндустрии...» - Бюджетное финансирование НИОКР

Окончание таблицы 15

1	2	3
Сильные стороны, успехи	<ul style="list-style-type: none"> - Иностранные инвестиции - Создание новых производств - Кооперация российских и зарубежных производителей - Повышение культуры производства 	<ul style="list-style-type: none"> - Новый институт стимулирования инноваций - «Плановый» рост расходов на НИОКР и численности исследователей - Запуск новых высокотехнологичных производств
Слабые стороны, проблемы	<ul style="list-style-type: none"> - Слабое влияние на импортозамещение, ухудшение торгового баланса - Сохранение низкоэффективных предприятий - Отсутствие значимого прогресса в развитии исследовательских и конструкторских компетенций 	<ul style="list-style-type: none"> - Ограниченное число бенефициаров - Слабый демонстрационный эффект - Дефицит новых перспективных проектов - Ориентация на государственную поддержку, недостаточный приток частных ресурсов - Относительно низкие темпы роста производства

Существенно различался и использованный государством инструментарий: политика в автопроме была основана на применении мер таможенно-тарифного регулирования, стимулировании спроса на продукцию отечественных автопроизводителей (включая, что важно, российские производства зарубежных фирм), а также на предоставлении в разных формах бюджетных средств конкретным предприятиям (прежде всего АвтоВАЗу). Для поддержки наноиндустрии создан новый масштабный институт развития – «Роснано», реализована специальная ФЦП по созданию необходимой исследовательской и информационной инфраструктуры, организован национальный исследовательский центр соответствующего профиля, осуществляется бюджетное финансирование исследований и разработок.

Если же говорить о результатах реализованных мер, то в случае поддержки *автомобилестроения* несомненным успехом является привлечение в Россию сразу нескольких ведущих мировых автопроизводителей, формирование устойчивых альянсов с российскими предприятиями, организация ряда новых производств и, как следствие, повышение общей культуры производства, наконец, значимый прогресс в промышленном развитии отдельных территорий. С другой стороны, реализованная политика пока не обеспечила улучшения торгового баланса продукции автомобилестроения, не привела к существенному развитию собственных исследовательских и конструкторских компетенций; кроме того, на рынке наряду с новыми производствами продолжают действовать прежние игроки, конкурентоспособность которых обеспечивается в существенной мере за счет предоставляемой им государственной поддержки.

Промышленная политика в области *наноиндустрии* обеспечила создание крупного и активно функционирующего института по поддержке инноваций, уделяющего внимание не только, собственно, проектному финансированию, но и развитию инфраструктуры и образовательных программ; благодаря масштабным государственным вложениям «в плановом режиме» растут показатели объемов выполнения НИОКР; имеются примеры запуска новых производств, освоения новых продуктов и технологий. В то же время круг бенефициаров поддержки весьма узок, достигнутые успехи носят «штучный» характер и не обеспечивают значимого демонстрационного эффекта, а фактические объемы производства нанотехнологической продукции пока далеки от ожидаемых. Кроме того, в отличие от политики в автопроме меры по поддержке наноиндустрии не обеспечили значимого притока частных инвестиций; при этом основные игроки и группы интересов ориентированы на получение и освоение государственных ресурсов. Все это порождает неизбежный вопрос о том, *стоят ли достигнутые локальные успехи затрачиваемых государством средств.*

6.2.4. Некоторые общие уроки реализации промышленной политики в России

В России было осуществлено множество попыток реализовать промышленную политику в том или ином виде. Скорее всего, этот процесс продолжится: промышленная политика неизбежно притягательна для политиков как достаточно понятный и четкий механизм общения с обществом, как инструмент перераспределения рент и взаимодействия с группами интересов в экономике. В принципе, этот же инструмент может быть полезным с позиций «упаковки» в промышленную политику «скучных» мер по улучшению инвестиционного климата, по оптимизации государственного регулирования, по комплексированию различных политик на достаточно ясных и измеримых целях.

В связи с этим представляется полезным выделить на основе имеющегося разнообразия проявлений промышленной политики в России *некоторые уроки на будущее*. Мы попытаемся не просто указать на имеющиеся недостатки, а выделить причинно-следственные связи устойчивого воспроизводства определенных дисбалансов в формировании и реализации промышленной политики.

Урок 1. Отрицательное отношение к той или иной политике, активности государства в определенных сферах не должно приводить к «табу» на изучение соответствующих вопросов. То, что в течение долгого времени в России «как бы не было» промышленной политики, привело только к тому, что и качество формирования и реализации промышленной политики, и культура ее исследований остались на довольно низком уровне.

В любом случае не бывает государственной политики, нейтральной по своему воздействию на различные группы бизнеса, на сектора и рынки. Так что это вопрос выбора – пытаться ли неоднородность воздействия использовать целевым образом. Однако знать причины неоднородности и оценивать группы реальных бенефициаров при реализации тех или иных мер необходимо.

Урок 2. Мировой опыт свидетельствует, что требования к промышленной политике и ее возможности (в частности, инструментальные) существенно меняются с течением времени. Такая политика на уровне каждой страны и в каждый момент времени требует новых идей и решений, повторить же успех тех или иных стран в промышленной политике крайне сложно.

В связи с этим *ex-post* оценки промышленных политик имеют ценность с позиций определения не столько необходимого («правильного») содержания и направленности, сколько того, как (в соответствии с какими принципами) такая политика должна формироваться, контролироваться, уточняться. При этом именно для промышленной политики особую значимость имеют «politics» (методы формирования и ведения политики) и качественный государственный менеджмент.

Урок 3. Обычно считается, что важнейшим элементом промышленной политики является система приоритетов, тогда как в России система четких и обоснованных приоритетов так и не была сформирована. С этим можно согласиться – отраслевые и секторальные приоритеты неоднократно менялись и дополнялись, так что они не выполняли сколько-нибудь консолидирующей усилия государства и бизнеса роли. Оторванность системы приоритетов от реальной экономической политики, в том числе отсутствие хотя бы попыток со стороны государства понять и оценить прогресс в реализации того или иного приоритета, существенно подрывала доверие стратегических инвесторов и общества к каждой следующей «порции» приоритетов от государства.

Однако мы не считаем, что нужно прилагать особые усилия к определению приоритетов, тем более рассматривать это в качестве первоочередного шага.

Можно заметить, что каждый очередной цикл усиления внимания к промышленной политике в России обычно начинался с обсуждения приоритетов, – на этом же, по большому счету, и заканчивался. Приоритеты стали восприниматься большинством игроков как некий «рубрикатор направлений», под которые можно попросить государственные деньги. Политически сложно ограничить процесс разрастания приоритетов – трудно отказать какому-либо сектору в его приоритетности, особенно в условиях распространенного представления, что именно в рамках приоритетов должны тратиться основные ресурсы государства.

Практика показывает, что переход от отраслевых приоритетов к технологическим ситуацию кардинально не улучшает, – в научно-технологической сфере есть свои «неприкосновенные» приоритеты, при этом возникают другие группы интересов с еще более длительными и трудно проверяемыми обещаниями.

Урок 4. *Существенной проблемой являются попытки максимизировать все преимущества промышленной политики в масштабе только национальной экономики.* Большинство российских инициатив по промышленной политике были ориентированы на внутренний рынок, то есть предполагали структурные изменения, прежде всего за счет импортозамещения. Это значительно усиливало риски введения протекционистских барьеров, ограничения конкуренции, замещения частного спроса государственным для поддержки избранных приоритетов и в результате – мультипликации проблем и издержек неверных стартовых решений.

Однако мировой опыт большинства успешных примеров в области промышленной политики связан с ориентацией на завоевание мирового, экспортного рынка. Заметим, что глобализация не снижает, а, наоборот, повышает значимость отработки политики по выстраиванию глобальных цепочек формирования стоимости, по переносу и расширению современных компетенций, по выбору стратегических партнеров и формированию различных технологических альянсов. При этом с учетом присоединения России к ВТО требуется разработка иных – более «тонких» и результативных – инструментов поддержки экспорта.

Серьезна также и проблема *корректной оценки накопленного научно-технологического потенциала и определения путей его использования.* Соответствующие оценки и представления зачастую представляются завышенными, особенно с учетом того, что они базируются на ощущениях 20–30-летней давности и предположении, что потребности бизнеса в технологиях существенно не изменились. Стремление использовать наследие прошлых десятилетий становится политической задачей, блокирующей иногда новые подходы и развитие межстрановой технологической кооперации. Заметим, что применительно к развитию автомобилестроения государству было проще сориентироваться на мировые бренды и привлечение иностранных инвесторов ввиду отсутствия собственной сильной школы легкового автомобилестроения в сочетании с общественным пониманием низкой конкурентоспособности по качеству легковых автомобилей отечественного производства.

В современных условиях реализация промышленной политики без участия иностранных партнеров (финансовых, технологических), без четких и достаточно свободных условий входа и выхода основных акторов, на наш взгляд, обречена на имитацию

достижений, сильнейшую информационную асимметрию, формирование антагонистических образов происходящего в обществе и системе государственного управления.

Урок 5. Промышленная политика *без опоры на обеспечение демонстрационных эффектов, конкуренцию среди компаний и инвесторов и независимую оценку, в принципе, возможна, но малоэффективна.* Акцент на преимущественном использовании государственных ресурсов резко повышает риски рентоориентированного поведения, ограничивает возможности адекватной оценки. На все приоритеты и инициативы ресурсов обычно не хватает, соответственно возникают основания для «ограниченной ответственности», для просьб о выделении дополнительных ресурсов для достижения еще лучших (в будущем) результатов.

Реализация промышленной политики в отрыве от проведения институциональных изменений, особенно в организации отдельных секторов, обуславливает существенные ограничения в получении позитивных результатов и высокие риски внесения чрезмерных искажений в рыночную среду. *Для успешной реализации промышленной политики принципиально важным является качество институциональной среды, в том числе позитивная динамика изменений.* Заметим, что самостоятельным фактором являются ожидания тех или иных изменений со стороны бизнеса. Это в существенной мере определяет масштаб демонстрационных эффектов.

Урок 6. Сильным препятствием для повышения эффективности инструментов промышленной политики является *ограниченный доступ новых групп интересов к участию как в разработке, так и в оценке достигнутых результатов.* Государство пытается сформировать новые инструменты, чтобы задействовать для развития новые факторы и группы интересов, но довольно быстро традиционные группы интересов «захватывают» такие инструменты и активно способствуют их корректировке под свои задачи.

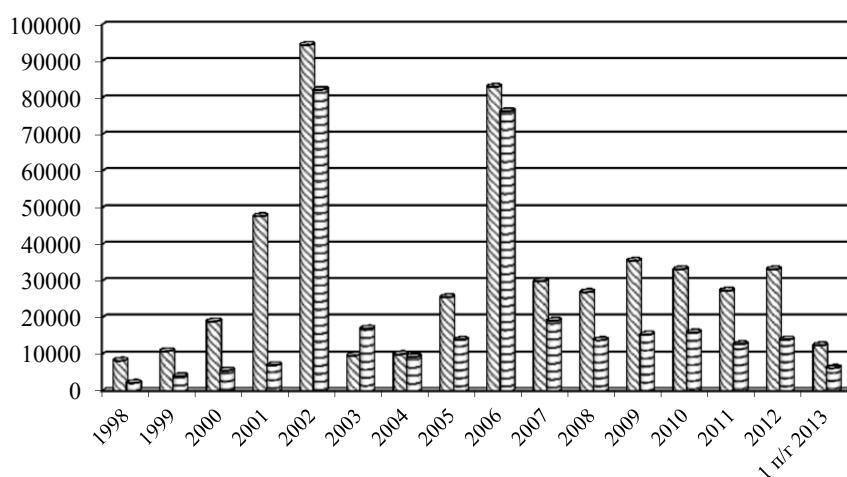
Анализ отдельных кейсов российской промышленной политики показал, что устойчивость изменений и сдвигов критически зависит *от ускоренного формирования новых групп интересов* (от переориентации части существующих групп интересов на модернизационные задачи). Консолидация новых групп интересов более вероятна в появляющихся секторах, где традиционные группы еще не столь сильны, чтобы осуществить «захват» инструментов промышленной политики. Однако формированию новых групп интересов, накоплению их «критической массы» зачастую неосознанно препятствует государство, извлекая новых, харизматичных представителей таких групп в органы государственной власти.

В заключение представляется важным отметить, что категоричность и идеологизированность суждений по промышленной политике, дефицит прагматичности и доказательности являются существенными препятствиями для обеспечения уместности и повышения рациональности этой политики. И в мире, и в России предпосылок (или рисков – кому что больше нравится) для проведения промышленной политики на современном этапе – в период глубокой трансформации представлений 90-х о роли государства в экономическом развитии – становится все больше. В связи с этим *критически важен обмен аргументированными и верифицируемыми оценками и мнениями относительно того, как может осуществляться промышленная политика, какие результаты могут достигаться, а самое главное – что точно не следует при этом делать.*

6.3. Банкротства в 2012–2013 гг.: рост банкротств финансовых организаций, индивидуальных предпринимателей и новое регулирование

6.3.1. Динамика банкротств в 2012–2013 гг.

Общая картина в сфере банкротств в рассматриваемый период характеризовалась значительным ростом в 2012 г. по сравнению с предыдущим годом поступивших и принятых заявлений о признании должников несостоятельными. Рост поступивших заявлений составил 22,4%, принятых – 21,2%, соответственно достигнув 40864 и 33236 заявлений. Однако в 1-м полугодии 2013 г. к аналогичному периоду предшествующего года произошло сопоставимое по размерам снижение аналогичных показателей – на 25,4 и 21,1% соответственно. Похожая тенденция наблюдалась в сфере принятия решений о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства: в 2012 г. мы наблюдали прирост в 10% относительно предыдущего года, а в I квартале 2013 г. соответствующий спад – 11,1% (рис. 1).



▨ Поданные заявления о банкротстве, принятые арбитражным судом к производству

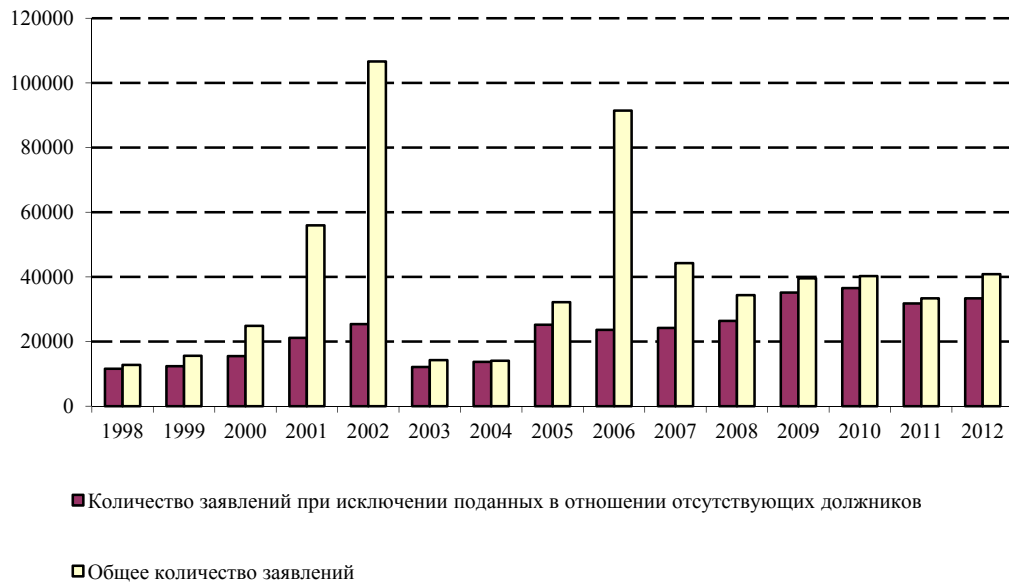
■ Принято решений о признании должника банкротом и открытии конкурсного производства

Источники: Справки о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации за 1998–2013 гг.

Рис. 1. Динамика принятия решений о банкротстве в 1998–2013 гг.

Такие же разнонаправленные изменения наблюдались по следующим показателям:

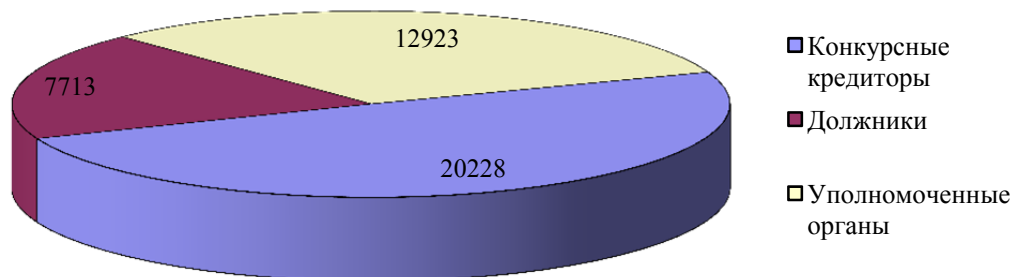
- количество завершённых производств по делам о несостоятельности (банкротстве): в 2012 +15,4% к показателю 2011 г., 1-е полугодие 2013 г. – -21,2% к аналогичному показателю предыдущего года;
- количество рассмотренных заявлений, разногласий, жалоб и ходатайств: в 2012 г. +17%, в 1-м полугодии 2013 г. – -11,2% к аналогичному показателю предыдущего года (рис. 2).



Источники: Справки о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) за соответствующие периоды; Аналитические записки к статистическим отчетам о работе арбитражных судов Российской Федерации за соответствующие периоды Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Рис. 2. Количество заявлений о признании должника банкротом (1998–2012 гг.)

Структура поданных заявлений о несостоятельности в 2012 г. представлена на *рис. 3*.



Источник: Аналитическая записка Высшего Арбитражного Суда за 2012 г.

Рис. 3. Структура поданных заявлений о несостоятельности (банкротстве)

Как видим, почти половина заявлений – 49%, или 20228, – о признании должников банкротами поступили в 2012 г. от конкурсных кредиторов.

Доля заявлений, поданных должниками, сократилась с 22% в 2011 г. (7273 заявления) до 19% в 2012 г. (7713 заявлений). От уполномоченных органов, главным образом налоговых, в 2012 г. поступило 32% заявлений, или 12923 (в 2011 г. – 10477).

Почти в 2 раза в 2012 г. выросло количество заявлений о банкротстве финансовых и кредитных организаций (2011 г. – 58 заявлений; 2012 г. – 109 заявлений). На 11%

больше поступило в суды заявлений о банкротстве сельскохозяйственных производителей, что связано, скорее всего, с ослаблением государственной поддержки в соответствующих сегментах рынка.

В 2012 г. практически на 1/3 (31%) выросло число заявлений о банкротстве индивидуальных предпринимателей (2011 г. – 4761 заявление, 2012 г. – 6248 заявлений). Такой рост, по всей видимости, связан главным образом с принятием постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2011 г. № 51 «О рассмотрении дел о банкротстве индивидуальных предпринимателей». Это постановление однозначно определило позицию Высшего Арбитражного Суда в том, что заявление о признании должника – индивидуального предпринимателя банкротом принимается судом, если требования к нему составляют не менее 10000 руб. До этого момента не существовало единой точки зрения и практики по этому вопросу, поскольку Гражданский кодекс указывал на то, что к предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, применяются правила ГК РФ, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, т.е. требования к нему составляют 100 тыс. руб. Однако существует оговорка: «если иное не вытекает из закона, иных правовых актов или существа правоотношения», Именно она и была использована при обосновании позиции Высшего Арбитражного Суда.

Из относительно устойчивых тенденций можно отметить, во-первых, рост на протяжении 2008–2012 гг. числа утвержденных мировых соглашений и прекращений в связи с этим производства по делу о банкротстве. Число таких случаев за вышеуказанный период увеличилось в 4,5 раза (со 126 в 2008 г. до 563 в 2012 г.). При этом показатель заключенных мировых соглашений в 2012 г. самый высокий за последние 11 лет, что, безусловно, является позитивным результатом изменений регулирования в этой части. Рост показателей числа заключенных мировых соглашений не в последнюю очередь связан с налоговыми новациями 2010 г., расширившими возможности применения рассрочки и отсрочки по уплате обязательных платежей и списанию безнадежной ко взысканию кредиторской задолженности.

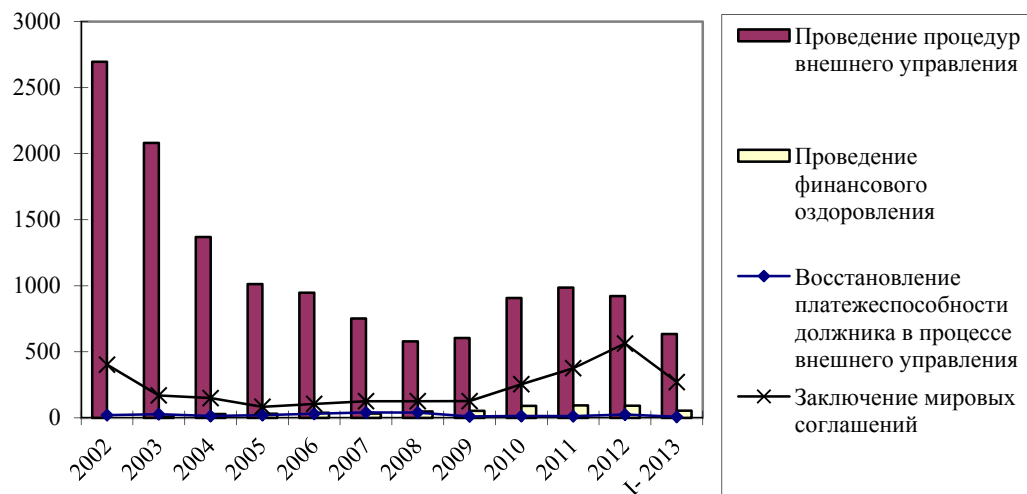
Во-вторых, следует указать снижение числа банкротств государственных унитарных предприятий. С 2008 по 2012 г. оно сократилось более чем в 2,3 раза (со 176 до 76 случаев).

В-третьих, в 2011–2013 гг. продолжился рост числа заявлений об оспаривании сделок должника (с 5090 в 2011 г. до 8 406 в 2012 г.), за 1-е полугодие 2013 г. увеличение этого показателя составило 30% по отношению к аналогичному периоду предыдущего года. Это свидетельствует, в частности, об эффективности предложенного в апреле 2009 г. механизма, предусматривающего оспаривание подозрительных сделок, «сделок должника, влекущих за собой оказание предпочтения одному из кредиторов перед другими кредиторами» и др. (ст. 61.1–61.9 Федерального закона «О несостоятельности») ¹.

В этот же период продолжился рост и заявлений о взыскании расходов по делу о банкротстве.

В-четвертых, продолжается снижение количества дел, по которым проводилась процедура внешнего управления. В 2012 г. снижение относительно предыдущего года составило 6,5%, а за 1-е полугодие 2013 г. – 16,8% (рис. 4).

¹ См. подробнее: Апевалова Е.А. Банкротства 2009–2011 гг.: динамика и тенденции. «Экономико-политическая ситуация в России», М.: ИЭП, октябрь 2011 г.



Источник: Справка о рассмотрении арбитражными судами субъектов Российской Федерации дел о несостоятельности (банкротстве) в 2006–2010 гг., 2008–2011 гг., 2009–2012 гг., в 1-м полугодии 2013 г.

Рис. 4. Динамика применения процедур внешнего управления, финансового оздоровления и заключения мировых соглашений за 2002 г. – 1-е полугодие 2013 г.

Случаи восстановления платежеспособности при внешнем управлении и погашения задолженности при финансовом оздоровлении носят единичный характер и продолжают сокращаться.

В 2012 г. арбитражными судами было рассмотрено 1724 жалобы с требованиями об отстранении арбитражного управляющего от исполнения своих обязанностей. По сравнению с 2011 г. количество таких жалоб увеличилось более чем на 7% (2011 г. – 1552). Арбитражные суды связывают такой рост с рекомендациями Высшего Арбитражного Суда РФ, изложенными в информационном письме Президиума ВАС РФ от 22.05.2012 г. № 150 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами споров, связанных с отстранением конкурсных управляющих». Так, в частности, Президиум указывает, что «отсутствие доказательств, подтверждающих точный размер убытков, а равно и фактическое отсутствие убытков не являются препятствием для отстранения конкурсного управляющего, если установлена возможность причинения таких убытков в результате допущенных им нарушений»; «конкурсный управляющий может быть отстранен в связи с осуществлением необоснованных расходов» и др.

В связи с появлением специальных норм о банкротстве застройщиков в 2012 г. судами было рассмотрено 31625 таких заявлений, их доля в общем числе рассмотренных заявлений, жалоб, ходатайств составила 13,2%. В 2012 г. выросло и количество заявлений о привлечении контролирующих должника лиц к субсидиарной ответственности (с 1032 в 2011 г. до 1177 в 2012 г.).

Кроме того, отмечается рост такой категории заявлений, как заявления о намерении погашения требований к должнику. Так, в 2011 г. судами было рассмотрено 739 заявлений о намерении погасить требования по обязательным платежам, а в 2012 г. – 1032, из которых удовлетворено 793 заявления, или 77%.

Подводя некоторые итоги 2012–2013 гг., можно говорить о следующих относительно значимых характеристиках динамики процессов банкротства:

- отсутствие выраженных тенденций в сфере роста числа банкротств;
- снижение банкротств государственных унитарных предприятий;
- рост банкротств финансовых и кредитных организаций, а также индивидуальных предпринимателей;
- эффективность созданных механизмов оспаривания сделок должника и заключения мировых соглашений;
- сохраняющаяся неэффективность процедур внешнего управления и финансового оздоровления;
- сохранение прокредиторской направленности модели банкротств в стране.

6.3.2. Законодательство о банкротстве 2012–2013 гг.: специальные нормы для специальных обществ

В декабре 2013 г. продолжилась характерная с 2007 г. **тенденция усложнения вплоть до реальной невозможности банкротства для отдельных лиц** (Федеральный закон от 21.12.2013 г. № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Такими лицами на этот раз стали специализированные общества и ипотечные агенты. Специализированные общества могут быть созданы в форме финансового общества и общества проектного финансирования. Создание этих новых форм предусмотрено ст. 15.1 Федерального закона от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг». Целями и предметом деятельности специализированного финансового общества являются приобретение имущественных прав требовать исполнения от должников уплаты денежных средств по кредитным договорам, договорам займа и (или) иным обязательствам¹.

Целями и предметом деятельности специализированного общества проектного финансирования являются финансирование долгосрочного (на срок не менее трех лет) инвестиционного проекта путем приобретения денежных требований по обязательствам, которые возникнут в связи с реализацией имущества, созданного в результате осуществления такого проекта, с оказанием услуг, производством товаров и (или) выполнением работ при использовании имущества, созданного в результате осуществления такого проекта, а также путем приобретения иного имущества, необходимого для осуществления или связанного с осуществлением такого проекта, и осуществление эмиссии облигаций, обеспеченных залогом денежных требований и иного имущества (п. 2 ст. 15.1 Федерального закона «О рынке ценных бумаг»).

Специализированные общества наделены рядом полномочий, среди которых эмиссия облигаций, обеспеченных залогом. Единственными полномочными представителями таких обществ могут быть управляющие компании. Управляющей компанией специализированного общества может быть управляющий, управляющая компания инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда, негосударственного пенсионного фонда или иная организация, являющаяся хозяйственным обществом, при условии включения указанных организаций Банком России в реестр организаций, которые

¹ В том числе включая права, которые возникнут в будущем из существующих или из будущих обязательств, приобретение иного имущества, связанного с приобретаемыми денежными требованиями, в том числе по договорам лизинга и договорам аренды, и осуществление эмиссии облигаций, обеспеченных залогом денежных требований.

вправе осуществлять деятельность управляющих компаний специализированных обществ.

Заявление о признании специализированного общества банкротом может быть подано только представителем владельцев облигаций в соответствии с законом о ценных бумагах на основании решения общего собрания владельцев облигаций. При этом конкурсный кредитор спецобщества не вправе обращаться в суд с заявлением о признании такого общества банкротом, если осуществление такого права было ограничено в договоре. Аналогичным образом ограничено право подачи заявления о банкротстве руководителем спецобщества.

Иными словами, мы наблюдаем *ограничение прав конкурсных кредиторов, ущемление конкурентных норм и попытку очередного административного решения проблемы эффективности деятельности определенных государством юридических лиц.*

При рассмотрении дела о банкротстве спецобщества не могут быть применены наблюдение, финансовое оздоровление и внешнее управление. Сведения о признании спецобщества банкротом и об открытии конкурсного производства включаются в Единый государственный реестр сведений о банкротстве, однако *без опубликования в официальном издании.*

Не действуют конкурентные механизмы и в сфере продажи имущества, составляющего залоговое обеспечение облигаций. Порядок, условия проведения торгов и начальная цена продажи имущества, составляющего залоговое обеспечение облигаций, определяются представителем владельцев облигаций с залоговым обеспечением и лишь при его отсутствии или непринятии решения владельцев облигаций – конкурсным управляющим. Кроме того, предусмотрена возможность передачи имущества одного спецобщества другому спецобществу с принятием этим обществом всех обязательств эмитента облигаций.

Аналогичным образом решаются вопросы банкротства ипотечного агента. Похоже, что речь идет о защите прав отдельных инвесторов – эмитентов – облигаций. При этом источники происхождения средств, судя по принятым нормам ГК РФ о номинальном счете, могут быть и неизвестны. Создание новой формы юридического лица и предоставление ему особых прав очень напоминает создание несколько лет назад государственных корпораций.

Тогда же, в декабре 2013 г., был принят Федеральный закон от 28.12.2013 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» (далее – НПФ), предусматривающий также особый порядок банкротства для них. В частности, были предусмотрены:

1. Дополнительные основания для применения мер по предупреждению банкротства для фондов, осуществляющих деятельность по обязательному пенсионному страхованию. Такие, например, как неисполнение обязанности по восполнению средств выплатного резерва и (или) средств пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата; недостаточность резерва по обязательному пенсионному страхованию и имущества для обеспечения уставной деятельности фонда и др.¹

¹ См. подробнее подп. 1–3 п. 1 ст. 187.2 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) в редакции Федерального закона от 28.12.2013 г. № 410 «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В случае возникновения таких оснований фонд обязан направить в контрольный орган уведомление об этом с приложением плана восстановления платежеспособности, если при этом отсутствуют признаки банкротства.

2. Особенности назначения и деятельности временной администрации НПФ, осуществляющего деятельность по обязательному пенсионному страхованию.
3. Состав текущих платежей в отношении НПФ.
4. Особенности рассмотрения дела о банкротстве НПФ, осуществляющего деятельность по обязательному пенсионному страхованию.

Так, например, при рассмотрении дела о банкротстве НПФ, осуществляющего обязательное пенсионное страхование, наблюдение, финансовое оздоровление, внешнее управление и мировые соглашения не применяются.

5. Особенности конкурсного производства. Оно длится 1 год и может быть продлено по ходатайству лица, участвующего в деле о банкротстве.
6. Особенности привлечения к ответственности контролирующих лиц НПФ, осуществляющего деятельность по обязательному пенсионному обеспечению.

Новации, касающиеся особой защиты пенсионных накоплений, представляются оправданными, носят выраженный социальный характер. Однако выводы об их эффективности можно будет делать по прошествии достаточного времени для оценки практики применения.

В сфере общих норм о несостоятельности продолжилась тенденция, наметившаяся в 2009 г., **усиления и детализации порядка привлечения к ответственности контролирующих должника лиц**. Если в 2009 г. было определено понятие контролирующего должника лица, определены их процессуальные права в деле о банкротстве и порядок рассмотрения заявления о привлечении контролирующего должника лица к ответственности, то в июне 2013 г. (Федеральный закон от 28.06.2013 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям») была установлена презумпция банкротства должника вследствие действий/бездействия контролирующего лица в случаях:

- причинения имущественного вреда правам кредиторов в результате совершения сделки контролирующим лицом, либо в его пользу, либо если она была им одобрена;
- если документы бухгалтерского учета не содержат необходимую информацию об объектах учета, либо эта информация искажена, что затрудняет проведение процедуры банкротства. В этом случае к ответственности должно быть привлечено лицо, на которое возложена обязанность организации ведения бухгалтерского учета и хранения документов бухгалтерского учета.

Кроме того, определено, что размер субсидиарной ответственности контролирующего должника состоит из:

- требований, включенных в реестр кредиторов;
- требований, заявленных после закрытия реестра;
- требований по текущим платежам, оставшихся непогашенными по причине недостаточности имущества.

Однако размер ответственности подлежит уменьшению, если будет доказано, что размер вреда, причиненного кредиторам по вине контролирующего лица, существенно меньше размера требований к нему, подлежащих удовлетворению.

В качестве еще одной тенденции можно назвать **снижение уровня независимости арбитражного управляющего**. Так, в частности, теперь арбитражный управляющий *обязан* провести оценку в целях продажи предприятия по ходатайству кредиторов, налоговых органов.

Помимо этого, **повышается открытость проведения процесса банкротства**, поскольку начиная с июля 2012 г. отчет об оценке имущества и результаты инвентаризации подлежат включению в Единый государственный реестр о банкротстве.

В декабре 2012 г.¹ и июле 2013 г.² продолжилась **детализация регулирования банкротства застройщика**, в частности, предусмотрена очередность удовлетворения требований банка, выдавшего поручительство, изменены сроки реализации некоторых мер в рамках осуществления банкротства застройщика. Так, например, удлинён до 6 мес. (ранее он составлял 2 мес.) срок обращения конкурсного управляющего с ходатайством о погашении требований участников строительства путем передачи прав застройщика на объект незавершенного строительства. Помимо этого, был уменьшен вдвое – с 20 до 10% – предусмотренный законом размер суммы платежей, вносимых дольщиками, в случае передачи им объекта незавершенного строительства (п. 5 ст. 201.10 Федерального закона «О несостоятельности») при нехватке у застройщика средств для погашения текущих платежей и требований кредиторов первой и второй очередей.

В июле 2013 г. было определено, что контрольные функции при банкротстве финансовых организаций, под которыми понимаются также и страховые организации, и негосударственные пенсионные фонды и др.³, осуществляет Банк России. Агентство по страхованию вкладов исполняет полномочия ликвидатора финансовых организаций, а также конкурсного управляющего, когда это предусмотрено законом о госкорпорации. Банк России утверждает состав временной администрации, выбирает кандидатуру руководителя временной администрации и ее членов и др.

В июле 2013 г. правительством РФ в Государственную Думу был внесен законопроект № 316848-6. Он предусматривает возможность инициирования процедуры банкротства работниками компании, причем даже бывшими. Необходимым условием для этого является задолженность по зарплате более чем за 3 месяца. Если такая задолженность возникла из-за финансовых трудностей, работодатель сам обязан обратиться с заявлением о банкротстве.

Кроме того, поправки меняют порядок удовлетворения требований об оплате труда при банкротстве. Такие требования относятся ко второй очереди и удовлетворяются последовательно, одно за другим, в порядке календарной очередности. Поэтому при недостаточности у банкрота имущества долги по зарплате, несмотря на одну очередь, могут быть погашены не всем работникам. Чтобы исключить такие ситуации, сначала задолженность будет погашаться перед всеми работниками в пределах 30 тыс. руб. каждому. Долги свыше 30 тыс. руб. будут выплачиваться уже в календарной очередно-

¹ Федеральный закон от 30.12.2012 г. № 294-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Федеральный закон от 02.07.2013 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)».

³ См. подробнее ст. 180 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)».

сти – от более ранних к более поздним¹. Законопроект был принят в первом чтении осенью 2013 г.

В целом можно говорить об усилении прокредиторской направленности банкротства и предупреждении банкротства отдельных лиц, определенных государством, таких как спецобщества, НПФ и др.

6.4. Финансовые рынки: государственное регулирование vs саморегулирование

С 1 сентября 2013 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков»², согласно которому Центральному банку РФ (Банку России) переходят полномочия федерального органа исполнительной власти ФСФР России в сфере финансовых рынков. В связи с интеграцией Федеральной службы по финансовым рынкам России (ФСФР России) в структуру Банка России было создано специальное подразделение – Служба Банка России по финансовым рынкам.

Хотя формально ЦБ РФ и не является органом государственной власти, его полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения, что позволяет говорить о нем как о государственном регуляторе. Что такая передача полномочий означает для сфер, ранее регулируемых ФСФР России?

Для небанковских финансовых организаций одним из «символов» усиления влияния государственного регулятора стал проект Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков»³, который Банк России представил в 2013 г.⁴

С одной стороны, предлагаемый проект направлен на решение проблемы разрозненности регулирования в области саморегулирования на финансовых рынках, поскольку деятельность саморегулируемых организаций (СРО) на финансовых рынках в большинстве его сегментов осуществляется в соответствии с профильными законами либо законодательно не урегулирована. *С другой стороны*, его целями объявлены: повышение роли СРО в деятельности участников финансового рынка и повышение эффективности взаимодействия организаций с регулятором⁵.

На совещании, проведенном 28 ноября 2013 г. и посвященном вопросам создания международного финансового центра и улучшения инвестиционного климата в РФ, премьер-министр Д.А. Медведев отметил необходимость соблюдения баланса интересов между участниками саморегулирования и регулятором, где «большую роль могут и должны играть профессиональные объединения»⁶.

¹ Перечень важных документов на стадии принятия // Главная книга. 2013. № 16. www.consultant.ru

² Федеральный закон от 23.07.2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2013 г. № 30 (ч. I). Ст. 4084.

³ См.: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2013/12/main/FZ_o_SRO.pdf. Ред. от 13.11.2013 г.

⁴ См.: Полежаева Н.А. Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг // Закон и право. 2013. № 8. С. 50–52.

⁵ См.: <http://regulation.gov.ru/index.html>.

⁶ См.: <http://government.ru/>.

Действительно, расширение полномочий государственного регулятора в отношении саморегулируемых организаций может отрицательно сказаться на деятельности таких организаций в случае лишения СРО хотя бы одной из составляющих саморегулирования, а именно разработки и установления стандартов и правил профессиональной (предпринимательской) деятельности и контроля за соблюдением требований указанных стандартов и правил¹. Однако именно такие тенденции, а не повышение роли саморегулируемых организаций и эффективности их взаимодействия с регулятором, прослеживаются в проекте ЦБ РФ.

Как и общий закон о СРО 2007 г.², проект устанавливает только общие принципы саморегулирования на финансовых рынках независимо от вида саморегулируемой организации.

Следует отметить, что общий закон о СРО изначально разрабатывался исключительно как закон о саморегулируемых организациях на финансовых рынках, однако он не был согласован Банком России и ФСФР России, в результате чего часть финансовых рынков была выведена из-под его действия³.

Одна из позиций проекта, ставящих под вопрос свободу деятельности СРО, связана с расширенным законодательным регулированием разработки и установления стандартов и правил саморегулируемых организаций, с расширенными полномочиями регулятора в данной области (ст. 4, 5, 6).

Согласно проекту ЦБ РФ саморегулируемым организациям на финансовых рынках придется разработать и утвердить обязательные внутренние стандарты СРО, а также разработать, утвердить и согласовать с Банком России обязательные базовые стандарты, единые для СРО одного вида.

Для приобретения статуса СРО некоммерческая организация будет обязана присоединиться к базовым стандартам, ранее согласованным ЦБ РФ. Также указанные стандарты могут стать обязательными для исполнения всеми финансовыми организациями соответствующего вида независимо от членства в СРО.

Банк России планирует устанавливать как перечни обязательных для разработки и утверждения саморегулируемой организацией внутренних и базовых стандартов, так и объем, содержание и форму общественных отношений, требующих регулирования. Указанные стандарты должны соответствовать не только российскому законодательству, но и нормативным актам Банка России, уровень требований которых пока неизвестен.

Соответствующее действующее отраслевое законодательство⁴, как правило, обходит стороной вопрос участия регулятора в разработке и установлении указанных стандартов и правил, оставляя эти процессы на усмотрение самих организаций.

¹ См. п. 1 ст. 2 Федерального закона от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. 03.12.2007 г. № 49. Ст. 6076.

² Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

³ См.: из выступления В.С. Плескачевского от 19.03.2013 г. на III Всероссийском форуме саморегулируемых организаций «Саморегулирование в России: опыт и перспективы развития» в рамках «Недели российского бизнеса», которая проводится РСПП.

⁴ Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ. 22.04.1996 г. № 17. Ст. 1918; Федеральный закон от 29.11.2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» // Собрание законодательства РФ. 03.12.2001 г. № 49. Ст. 4562; Федеральный закон от 07.05.1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // Собрание законодательства РФ. 11.05.1998 г. № 19. Ст. 2071; Закон РФ от 27.11.1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Рос-

Следует сказать, что участники саморегулирования, принимающие участие в разработке стандартов и правил, охотнее следуют требованиям, установленным самими участниками, чем требованиям стандартов и правил, установленных сверху. Так, например, для модели саморегулирования на рынке ценных бумаг США до 2007 г. было характерно функционирование двух основных саморегулируемых организаций: Нью-Йоркской фондовой биржи (New York Stock Exchange – NYSE) и Национальной ассоциации дилеров по ценным бумагам (National Association of Securities Dealers, Inc. – NASD).

Инициаторами создания первой организации выступили сами участники рынка. Они же устанавливали стандарты и правила своей деятельности. Члены NYSE заботились о репутации организации, в результате чего их услуги пользовались большим спросом у владельцев ценных бумаг и иных их клиентов. NASD, напротив, была создана при активном участии государства (Акт Мэлони 1938 г. (Maloney Act of 1938)), ее члены не занимались разработкой стандартов и правил. Стандарты и правила согласовывались между управлением саморегулируемой организации и государственным регулятором и в основном отсылали к нормативным актам регулятора. Для NASD было упущено одно из основных преимуществ саморегулирования – участие членов в разработке стандартов и правил, способствующее высокому уровню выполнения их требований.

В случае реализации рассматриваемых положений проекта ЦБ РФ СРО могут оказаться в положении NASD, которое может усугубиться тем, что государственный регулятор, возможно, будет еще и принимать решение о согласии или несогласии с назначением предполагаемого руководителя саморегулируемой организации, о чем речь пойдет далее.

Вторая позиция проекта Банка России, которая может нанести ущерб интересам СРО в сфере финансовых рынков и соответственно их членам, связана с ограничением надзорной функции организаций. Сейчас в учредительных документах некоторых саморегулируемых организаций среди их полномочий указывается наблюдение за деятельностью их членов¹.

ЦБ РФ делает оговорку, что осуществление СРО надзора за деятельностью своих членов возможно только в случае передачи ей соответствующих полномочий Банком России (ст. 7). При этом порядок передачи указанных полномочий, а также порядок и основания их прекращения устанавливаются ЦБ РФ отдельно для каждого вида саморегулируемых организаций (организациям одного вида может быть передан только одинаковый объем полномочий). Предоставление СРО надзорных полномочий не влечет за собой утрату таких полномочий самим Банком России.

Кроме того, такие функции, как: получение от членов СРО отчетности; проведение аттестации руководителей, членов и их работников; участие через своих представителей в качестве наблюдателей в проверках деятельности своих членов, осуществляемых ЦБ РФ и государственными органами, также осуществляются саморегулируемой организацией в случае передачи ей соответствующих полномочий Банком России.

сийской Федерации» // Российская газета. 12.01.1993 г. № 6; Федеральный закон от 02.07.2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2010 г. № 27. Ст. 3435; Федеральный закон от 18.07.2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009 г. № 29. Ст. 3627; Федеральный закон от 30.12.2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005 г. № 1 (ч. 1). Ст. 41; Федеральный закон от 08.12.1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» // Собрание законодательства РФ. 11.12.1995 г. № 50. Ст. 4870.

¹ См., например, подп. «е» п. 2.1 Устава НАУФОР, абз. 4 п. 2.2 Устава ПАРТАД.

Таким образом, ЦБ РФ выстраивает новую систему регулирования деятельности СРО на финансовых рынках с активным участием регулятора. При этом степень такого участия определяется самим регулятором, что может негативно отразиться на интересах саморегулируемых организаций и их членов, поскольку проект не предусматривает никаких гарантий, что Банк России в полной мере допустит СРО к разработке и установлению стандартов и правил или надзору.

В отличие от сложившейся на данный момент модели саморегулирования в сфере финансовых рынков, основанной на добровольности объединения, проект ЦБ РФ устанавливает обязательный характер членства в СРО (ст. 9). При этом речь об отмене лицензирования деятельности, которое имеет смысл лишь при добровольном характере членства в саморегулируемых организациях, не идет.

Согласно проекту Банка России, в сфере финансовых рынков могут быть созданы следующие виды саморегулируемых организаций (ст. 3): (1) саморегулируемые организации брокеров; (2) дилеров; (3) управляющих; (4) депозитариев; (5) регистраторов; (6) акционерных инвестиционных фондов и управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов; (7) специализированных депозитариев; (8) негосударственных пенсионных фондов; (9) страховых организаций, страховых брокеров, обществ взаимного страхования; (10) микрофинансовых организаций; (11) кредитных потребительских кооперативов; (12) жилищных накопительных кооперативов; (13) бюро кредитных историй; (14) актуариев; (15) рейтинговых агентств; (16) сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов.

На данный момент обязательный характер членства установлен только для сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов¹ и кредитных кооперативов, не считая кредитных кооперативов второго уровня².

Установление обязательного членства может быть мотивировано интересами владельцев ценных бумаг и иных клиентов финансовых организаций, так как позволяет установить дополнительный контроль за деятельностью таких организаций. Однако такой обязательный двойной контроль (лицензирование и саморегулирование) в совокупности с расширенными полномочиями государственного регулятора в части регулирования не всегда сказывается на интересах клиентов лучшим образом.

Представляется, что клиентов интересует не только безопасность своих интересов, но и в первую очередь определенная выгода. Наличие на рынке нескольких СРО с добровольным характером членства способствует развитию между ними конкуренции, установлению более качественных стандартов и правил для привлечения клиентов. У последних появляется возможность выбора между финансовыми организациями – членами той или иной саморегулируемой организации.

Проектом ЦБ РФ также установлено, что СРО одного вида должна объединять в своем составе в качестве членов не менее 30% общего количества финансовых организаций, осуществляющих указанный вид деятельности. Ассоциированные члены³ не мо-

¹ Пп. 3, 7 ст. 31 Федерального закона от 08.12.1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» // Собрание законодательства РФ. 11.12.1995 г. № 50. Ст. 4870.

² П. 3 ст. 35 Федерального закона от 18.07.2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009 г. № 29. Ст. 3627.

³ Об ассоциированном членстве см. ст. 10 проекта Банка России.

гут быть включены в необходимое количество членов, достаточное для создания саморегулируемой организации.

Согласно проекту, финансовая организация может быть членом только одной СРО определенного вида. Если финансовая организация осуществляет разные виды деятельности, она может являться членом нескольких саморегулируемых организаций или саморегулируемой организации, объединяющей несколько видов СРО. В последнем случае саморегулируемая организация может быть создана при условии объединения в своем составе не менее 30% общего количества финансовых организаций, осуществляющих каждый вид деятельности. Следовательно, не может существовать более трех СРО одного вида.

Сейчас, по общему правилу, для приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческая организация должна объединять не менее 100 субъектов профессиональной деятельности (или не менее 25 субъектов предпринимательской деятельности) определенного вида, если федеральными законами не установлено иное¹. В законодательстве, регулирующем деятельность СРО на финансовых рынках, на которые действие общего закона о саморегулируемых организациях 2007 г. не распространяется (СРО фондов и организаций, которые по договорам с фондами осуществляют ведение пенсионных счетов; управляющих компаний; жилищных накопительных кооперативов), необходимое минимальное количество членов не установлено. Исключение составляют СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг (не менее 10 членов). Таким образом, количество саморегулируемых организаций одного вида не ограничено.

Также Банк России планирует устанавливать порядок согласования руководителей СРО на соответствие квалификационным требованиям. Он же будет принимать решение о согласии или несогласии с назначением предполагаемого руководителя (ст. 26).

Сейчас назначение на должность и освобождение от должности руководителя саморегулируемой организации отнесены к компетенции соответствующего органа организации.

Кроме того, по проекту руководители СРО (иные лица, представляющие интересы организаций) и совет СРО в лице председателя, который саморегулируемые организации имеют право создать из числа своих руководителей, могут представлять интересы СРО в ЦБ РФ с правом совещательного голоса.

Однако права и обязанности указанных представителей в Банке России, включая вопросы, относящиеся к предмету деятельности саморегулируемых организаций, определяет Банк России (ст. 32).

Представление интересов своих членов в их отношениях с органами государственной власти РФ, с органами государственной власти субъектов РФ, с органами местного самоуправления является одной из основных функций СРО. Участие государственного регулятора в назначении представителей интересов поднадзорных организаций – в данном случае руководителей саморегулируемых организаций – может быть использовано против интересов таких организаций.

Подводя итоги, можно сказать, что на данном этапе смена регулятора не отразилась на порядке регулирования деятельности СРО в сфере финансовых рынков. У участников рынков охраняется значительная самостоятельность в регулировании своей деятельности. Тем не менее в случае реализации положений проекта Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков», разработанного

¹ Подп. 1 п. 3 ст. 3 Федерального закона от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

ЦБ РФ, усилится влияние государственного регулятора, возрастет нагрузка на участников финансовых рынков (финансовые организации). Более того, существует вероятность упразднения самой сущности СРО, несмотря на сохранение формального статуса.

6.5. Рынок недвижимости Российской Федерации

6.5.1. Рынок земельных участков

По данным Росреестра, площадь земель, находящихся в собственности граждан РФ, продолжает уменьшаться и на 1 января 2013 г. составила 118,3 млн га, или 6,9% земель Российской Федерации, против 119,5 млн га (7,0%) в 2012 г. (табл. 16). Площадь земель в собственности юридических лиц, напротив, прирастала и увеличилась за год на 1,2 млн га, составив 14,7 млн га, или 0,9% земель РФ. Более 755,7 тыс. га из них составили земли общей долевой собственности, приобретенные юридическими лицами у граждан. Площадь земельных участков в государственной и муниципальной собственности незначительно увеличилась – на 0,7 млн га (табл. 16).

Таблица 16

Структура земель РФ по формам собственности

Форма собственности	01.01.2010		01.01.2011		01.01.2012		01.01.2013	
	млн га	%	млн га	%	млн га	%	млн га	%
В государственной и муниципальной собственности	1576,3	92,2	1576,4	92,2	1576,7	92,2	1576,8	92,2
В собственности граждан	123,2	7,2	121,4	7,1	119,6	7,0	118,3	6,9
В том числе:								
земельные доли граждан	104,3	6,1	100,8	5,9	97,6	5,7	94,9	5,6
В собственности юридических лиц	10,3	0,6	12,1	0,7	13,5	0,8	14,7	0,9
Всего в частной собственности	133,5	7,8	133,4	7,8	133,1	7,8	133,0	7,8

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Большая часть приватизированных земель на 1 января 2013 г. продолжала находиться в общей долевой собственности, включая не востребованные доли. В 15 субъектах РФ доля приватизированного земельного фонда на 1 января 2013 г. была равна или превысила 40% всего земельного фонда. В основном это южные и юго-западные области. В 11 субъектах РФ доля приватизированных земель составила менее 1%. Только Южный федеральный округ преодолел 40%-ный уровень приватизации (табл. 17).

Таблица 17

Уровень приватизации земель по федеральным округам РФ на 1 января 2013 г.

Федеральные округа	Общая площадь, млн га	В собственности граждан, млн га	В собственности юрлиц, млн га	Уровень приватизации гражданами, %	Уровень приватизации юрлицами, %	Место по уровню приватизации гражданами
Российская Федерация	1709,8	118,3	14720,2	6,9	0,9	
Южный	42,1	18,2	1,4	43,2	3,4	I
Центральный	65,0	19,8	4,9	30,4	7,5	II
Приволжский	103,7	31,2	4,6	30,1	4,4	III
Северо-Кавказский	17,0	4,2	0,4	24,9	2,6	IV
Сибирский	514,5	29,5	1,7	5,7	0,3	V
Уральский	181,8	9,0	0,8	4,9	0,4	VI
Северо-Западный	168,7	4,2	0,6	2,5	0,4	VII
Дальневосточный	616,9	2,1	0,3	0,3	0,1	VIII

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

В РФ основную часть находящихся в обороте земельных участков составляют государственные и муниципальные земли, предоставляемые в аренду. В общем объеме сделок на 1 января 2013 г. аренда составляла по количеству сделок 59,1% и по площади – 77,2%. По сравнению с 2011 г. количество арендных соглашений увеличилось с 3,3 млн ед. (159,4 млн га) до 3,4 млн ед. (156,9 млн га). Всего же в обороте на 1 января 2013 г. с учетом аренды государственных и муниципальных земель находилось 5,8 млн земельных участков общей площадью 203,4 млн га.

Непосредственно за 2012 г. было совершено 2,8 млн сделок с земельными участками общей площадью 60,9 млн га, из них 39,3 млн га частных земель, с которыми физические и юридические лица осуществили 2,0 млн сделок, что по сравнению с 2011 г. больше по площади на 48,6% и на 21,1% по количеству сделок. Сделки с частными земельными участками превысили в 2012 г. объем сделок с государственными и муниципальными землями и составили от общего объема сделок за 2012 г. 64,6% по площади и 70,5% по количеству. На эти земли приходится 29,6% всех земель, находящихся в частной собственности. Соответствующий показатель доли частных земельных участков в обороте варьирует от 2,7% (0,1 млн га) в Северо-Кавказском федеральном округе до 49,1% (15,3 млн га) в Сибирском федеральном округе.

По сравнению с 2011 г. количество продаж государственных и муниципальных земель в 2012 г. увеличилось на 9,0% и составило 0,4 млн сделок при увеличении площади на 5,5% – до 0,9 млн га и уменьшении средней площади проданного участка на 3,2% – до 2,5 га (рис. 5). По сравнению с 2011 г. на 18,3% увеличилось количество сделок на торгах по продаже государственных и муниципальных земельных участков (с 29,3 тыс. до 34,7 тыс. участков) при увеличении площади на 17,3% (от 74,2 млн до 87,0 млн га) и уменьшении средней площади участка на торгах на 0,85% – до 2,51 га (рис. 5).



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Рис. 5. Динамика продажи государственных и муниципальных земель, 2006–2012 гг.

В 2012 г. на долю сделок на торгах по продаже государственной и муниципальных земель по количеству и площади земельных участков приходилось соответственно по 9,3% от общего объема продаж государственной и муниципальных земель. Гражданами и юридическими лицами на торгах по продаже государственных и муниципальных земельных участков было приобретено 34,7 тыс. участков. Основное количество земельных участков, проданных на торгах, расположено в населенных пунктах, при этом большая часть участков продана под индивидуальное жилищное и дачное строительство (17 171 участок общей площадью 5419,0 га), а также для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства (6509 участков площадью 1732,7 га) (табл. 18). Цены на землю по результатам торгов в большинстве случаев выше, чем по результатам выкупа их по нормативам из государственной и муниципальной собственности.

Таблица 18

**Продажа государственных и муниципальных земель на торгах
в целом по РФ за 2012 г.**

	В населенных пунктах			Вне населенных пунктов		
	кол-во сделок, ед.	площадь, га	цена 1 кв. м, руб.	кол-во сделок, ед.	площадь, га	цена 1 кв. м, руб.
Гражданам для:						
индивидуального жилищного и дачного строительства	17171	5419,0	347,2	1542	1138,4	82,7
ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства	6509	1732,7	52,6	610	278,5	52,4
других целей	4411	1700,3	560,7	362	2622,4	39,0
Юридическим лицам (кроме с/х организаций) для:						
использования в целях промышленности и иного специального назначения	558	588,1	222,3	167	1355,9	53,3
других целей	1342	5356,3	493,8	113	822,3	18,5
Крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным предприятиям, другим организациям для сельскохозяйственного производства	146	1679,5	33,7	1775	64288,0	7,7
Итого	30137	16475,9	X	4569	70505,4	X

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

По сравнению с 2011 г. в целом по Российской Федерации средние цены за 2012 г. на земельные участки, предназначенные для индивидуального жилищного и дачного строительства в населенных пунктах, выросли в 2,5 раза, а вне населенных пунктов – в 4,6 раза. Цены на земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства увеличились в населенных пунктах в 2,3 раза, а вне населенных пунктов – на 58,1% (табл. 19).

На 1 января 2013 г. арендная плата за использование земельных участков для жилищного и дачного строительства в населенных пунктах увеличилась в 2,5 раза по сравнению с 2011 г. и составила 33,3 руб./кв. м, а за использование земельных участков для ведения подсобного хозяйства – в 6,4 раза до 14,5 руб./кв. м. Арендная плата за использование земельных участков для жилищного и дачного строительства вне населенных пунктов увеличилась в те же сроки в 2,4 раза, а для ведения личного подсобного хозяйства и огородничества уменьшилась на 69% (табл. 19).

Таблица 19

Средние цены на государственные и муниципальные земельные участки, проданные гражданам и юрлицам в РФ в 2012 г. (руб./кв. м) и их превышение по отношению к ценам 2011 г., %

Федеральные округа РФ	Гражданам и их объединениям для:				Юрлицам для использования в целях промышленности и иного спец. назначения		Крестьянским (фермерским) хозяйствам, с/х организациям	
	индивидуального жилищного и дачного строительства		ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и животноводства		в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов
	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов				
Российская Федерация	136,1	19,8	28,3	12,9	131,5	35,1	4,0	17,8
превышение в %	147,7	360,3	132,8	58,1	4,3	-46,1	-79,1	376,7
Центральный	58,7	74,1	38,3	10,9	186,1	21,2	7,0	3,4
превышение в %	-28,4	3412,3	83,1	-30,2	-3,5	-87,7	-90,4	33,2
Северо-Западный	539,0	29,5	72,0	16,1	77,7	47,9	8,9	4,6
превышение в %	705,3	210,8	334,5	25,5	-21,8	53,1	218,7	645,9
Южный	159,1	3,6	52,9	21,5	309,4	150,3	5,3	122,5
превышение в %	1376,8	-	783,8	2287,8	273,6	121,8	75,7	11564,8
Северо-Кавказский	133,9	-	3,0	4,5	209,4	6,8	1,8	2,8
превышение в %	42,9	-	19,8	1465,5	188,5	-73,1	0,0	164,2
Приволжский	48,9	24,7	19,6	25,0	101,6	21,9	3,0	2,8
превышение в %	5,7	30,4	61,2	183,5	-40,8	-71,6	11,0	44,9
Уральский	28,3	0,2	13,0	1,9	49,5	13,5	2,6	5,4
превышение в %	18,1	-92,4	-14,0	-56,3	-74,1	-82,0	413,7	790,2
Сибирский	54,0	3,0	8,2	10,6	71,2	14,7	1,6	0,4
превышение в %	11,6	116,9	4,7	3,2	-49,9	-64,7	-96,4	-98,3
Дальневосточный	67,0	3,9	19,3	12,8	47,0	4,5	1,9	0,8
превышение в %	-0,7	38500,0	19,6	4,1	-14,8	-85,2	-91,9	23,4

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2011 г.» и Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Таблица 20

Средние размеры арендной платы за использование государственных и муниципальных земель в РФ, руб./кв. м

Граждане, их объединения, использующие земельные участки:	2009		2010		2011		2012	
	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов	в нас. пунктах	вне нас. пунктов
для жилищного и дачного строительства	13,4	1,3	17,3	0,9	13,4	0,8	33,3	1,8
для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества	1,5	0,2	2,0	1,1	2,3	7,0	14,5	2,2

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Купля-продажа земельных участков, находящихся в частной собственности, в 2012 г. составила 1,1 млн сделок (рис. 6) общей площадью 20,9 млн га. По сравнению с 2011 г. количество сделок увеличилось на 24,4%, а по площади – на 168,2%. Средняя площадь проданного земельного участка стала больше на 115,6% и составила 18,5 га.



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Рис. 6. Динамика купли-продажи земельных участков, находящихся в частной собственности, гражданами и юридическими лицами, 2006–2012 гг.

Из общего количества почти в 2 млн сделок по РФ с землями, находящимися в частной собственности, в 2012 г. земельные ипотеки составили 7,6%, что на 0,86 п.п. больше, чем в 2011 г. (табл. 21). Наибольшая доля ипотек в 2012 г. приходилась на Северо-Кавказский федеральный округ (11,8%), наименьшая, как и в 2011 г., – на Уральский федеральный округ (4,8%). По количеству ипотек в 2012 г. лидировал Центральный округ.

Таблица 21

Количество сделок с землями, находящимися в частной собственности, в РФ в 2012 г.

Федеральные округа	Продажа земли гражданами и организациями	Дарение	Наследование	Залог	Общее число сделок	Доля залоговых сделок от общего числа сделок, %	
						2012	2011
Российская Федерация	1130449	218811	460247	148932	1958439	7,6	6,7
Центральный	324752	69487	152859	38881	585979	6,6	5,0
Северо-Западный	72876	19314	33276	6359	131825	4,8	5,5
Южный	186645	23181	64414	30130	304370	9,9	6,1
Северо-Кавказский	49173	8664	15361	9809	83007	11,8	10,9
Приволжский	228178	55775	113523	31930	429406	7,4	8,2
Уральский	106604	9599	26445	7181	149829	4,8	2,6
Сибирский	137849	26946	41176	21750	227721	9,6	12,6
Дальневосточный	24372	5845	13193	2892	46302	6,3	4,8

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Доля площади заложенных земельных участков в общей площади земельных участков, находящихся в собственности граждан и организаций, в 2012 г. варьировала от 0,3% в Северо-Кавказском округе до 4,1% в Центральном федеральном округе. По Рос-

сийской Федерации этот показатель за 2012 г. составил 1,8%, что на 0,83 п.п. меньше, чем за 2011 г. Большая часть заложенных земель – это земли сельскохозяйственного назначения. Доля ипотек земель сельскохозяйственного назначения в общей площади заложенных земель в 2012 г. увеличилась на 3,26 п.п. – до 82,8% (табл. 22).

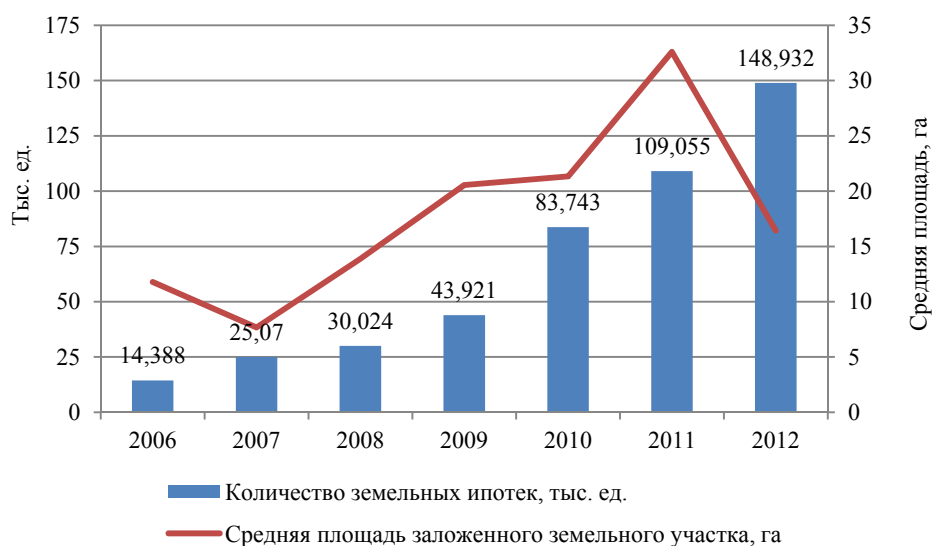
Таблица 22

Характеристика залога земель в РФ на 1 января 2013 г.

Федеральные округа	Земли в собственности граждан и юридических лиц	Из них заложено		В том числе земель с/х назначения	
	2012	2012	2011	2012	2011
	млн га	%	%	%	%
Российская Федерация	133,0	1,8	2,7	82,8	79,5
Центральный	24,7	4,1	10,0	89,7	96,4
Северо-Западный	4,9	0,9	0,8	71,9	53,4
Южный	19,6	1,2	0,4	82,1	59,8
Северо-Кавказский	4,7	0,3	0,3	63,8	88,1
Приволжский	35,8	1,9	1,7	95,4	95,9
Уральский	9,8	0,9	0,8	60,6	18,4
Сибирский	31,2	1,1	0,8	45,3	64,3
Дальневосточный	2,4	0,6	0,8	65,1	61,1

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

В 2012 г. количество залоговых операций с земельными участками (количество ипотек) (148932) превысило количество ипотек за предшествующий год на 36,6% (рис. 7), при этом общая заложенная площадь в 2,4 млн га была на 31,1% меньше площади участков, заложенных в 2011 г. Средняя площадь залогового участка за 2012 г. составила 16,4 га, что вдвое меньше средней площади участка за 2011 г.



Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

Рис. 7. Динамика залога земельных участков гражданами и юридическими лицами

По данным Росреестра, к началу 2013 г. 7,8 млн семей было обеспечено для индивидуального жилищного строительства земельными участками общей площадью около

1 млн га. 31% этих земель был предоставлен гражданам под индивидуальное жилищное строительство на уже несуществующих правах пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования и срочного пользования государственными землями (табл. 23).

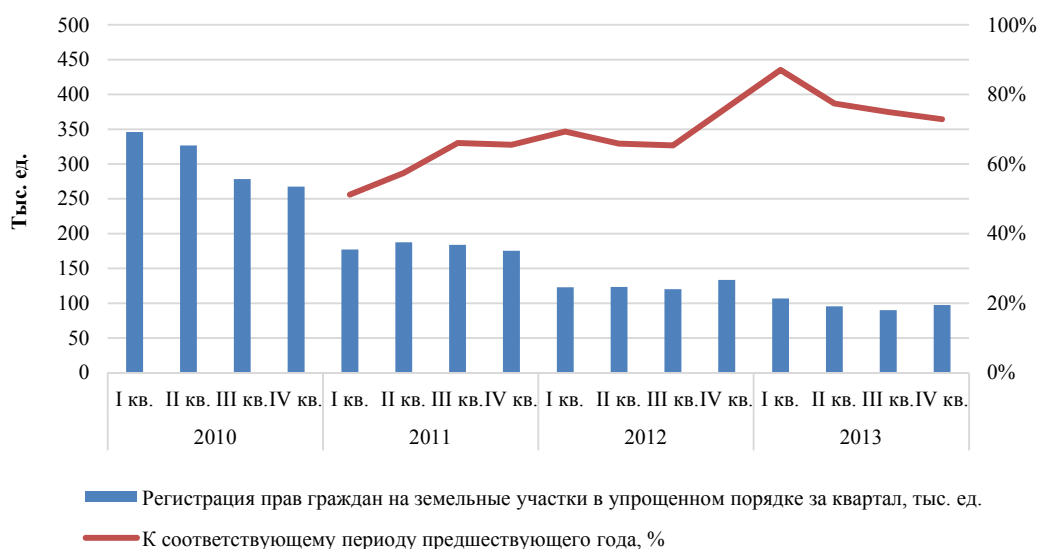
Таблица 23

Структура собственности на земли, предоставленные для индивидуального жилищного строительства

	2011		2012	
	тыс. га	%	тыс. га	%
В частной собственности	514,3	55,3	546,2	56,7
В государственной и муниципальной собственности				
В том числе:				
в постоянном бессрочном пользовании	206,2	22,2	202,7	21
в аренде	110,8	11,9	119,1	12,3
в безвозмездном срочном пользовании (во временном пользовании)	2,2	0,2	3,5	0,4
в пожизненном наследуемом владении	56,2	6	54,8	5,7
без оформления права на землю	41,1	4,4	37,5	3,9
Итого	930,8	100	963,8	100

Источник: Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 г.».

По данным Росреестра, эффективность «дачной амнистии», регистрации в упрощенном порядке права собственности граждан на земельные участки, предоставленные до введения Земельного кодекса РФ, для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного, а также индивидуального жилищного строительства снизилась (рис. 8). За 2013 г. по «дачной амнистии» было зарегистрировано 389,8 тыс. актов, что на 22,0% меньше, чем за 2012 г.



Источник: по данным Росреестра.

Рис. 8. Динамика регистрации в упрощенном порядке прав граждан на земельные участки

Наряду с этим, по данным Росреестра, ликвидация или реорганизация организаций, владеющих земельными участками, часто не сопровождается надлежащей регистраци-

ей изменения прав на землю. На 1 января 2013 г. обладатели прав на 16,9 млн га сельскохозяйственных земель, все еще учтенных в государственном кадастре недвижимости, были исключены из соответствующих реестров юридических и физических лиц. То есть права есть, а собственников нет со всеми вытекающими отсюда юридическими и налоговыми коллизиями. По сравнению с 2011 г. площадь указанных земель сократилась всего на 34,2 тыс. га.

Наибольшее количество граждан, владеющих земельными участками, предназначенными для строительства жилья, приходилось на 1 января 2013 г. на Краснодарский край (448,1 тыс.), на Московскую (412,0 тыс.), Кемеровскую (313,2 тыс.), Свердловскую (283,8 тыс.), Иркутскую (255,6 тыс.) и Воронежскую (200,6 тыс.) области, на Ставропольский край (209,9 тыс.), на Республику Башкортостан (201,1 тыс.), Волгоградскую область (182,8 тыс.), Чеченскую Республику (178,8 тыс.), Республику Татарстан (176,7 тыс.), а также на Саратовскую область (175,2 тыс.).

По данным Росреестра, объем регистраций права собственности физических лиц на земельные участки (почти 6 млн актов) на 1 января 2014 г. увеличился по сравнению с 1 января 2013 г. на 4,1%. Количество зарегистрированных прав юридических лиц на земельные участки, напротив, уменьшилось на 8,7%, составив 277,4 тыс. актов. Аренда земельных участков физическими лицами (85,6 тыс. актов) за этот же срок увеличилась на 2,1%, а аренда юридическими лицами (67,5 тыс. актов) увеличилась в 2,1 раза.

По сравнению с 2012 г. за 4 квартала 2013 г. количество зарегистрированных ипотек земельных участков для физических лиц (550,8 тыс. актов) выросло на 29,6%, а для юридических лиц (163,7 тыс. регистрационных актов) – на 17,21%.

Результаты государственной кадастровой оценки земель в виде кадастровой стоимости земельного участка в соответствии с нормами Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) являются налоговой базой для начисления земельного налога. Фактический размер земельного налога определяется ставкой земельного налога, которая устанавливается в процентах от налоговой базы (кадастровой стоимости) нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования. По данным Росреестра, большинство представительных органов муниципальных образований приняли решения об установлении на подведомственной территории ставок земельного налога от кадастровой стоимости в максимальном размере согласно НК РФ.

По данным ФНС России, за 2012 г. сбор земельного налога на основе кадастровой стоимости земельных участков составил 141,0 млрд руб., что на 15,4% больше, чем за соответствующий период 2011 г. (122,2 млрд руб.).

По мнению экспертов Росреестра, данные о сделках с землей отражают основные тенденции развития земельного рынка РФ, но по отдельным показателям имеются погрешности, которые могут достигать 20%. Основной причиной такой ситуации специалисты полагают правовую и нормативную неопределенность в области обмена информацией о регистрации прав на земельные участки и сделок с ними на уровне муниципальных образований.

Однако для развития рыночных механизмов оборота земельных участков недостаточен информационный обмен на административном уровне. Необходима информационная прозрачность сделок с землей для всех его участников. Ключевые позиции здесь имеет уже в течение 25 лет система государственной регистрации прав на недвижимое имущество (Росреестр), аккумулирующая в силу закона подробную информацию о сделках с недвижимостью, влекущих изменения или передачу прав на нее. Если Рос-

стат достаточно оперативно публикует цены рынка на жилье, фактически минуя Росреестр, то усредненная информация о сделках с земельными участками, включая цены, появляется только в Государственном (национальном) докладе «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации», который требует годового срока на подготовку. Ежеквартальный отчет Росреестра содержит только данные о количестве регистрационных актов в отрыве от цены сделки и характеристик объекта сделки. Количество регистрационных актов далеко не всегда совпадает с количеством сделок и объектов.

На ценовую составляющую оборота земельных участков оказывают более чем существенное влияние два фактора. Только 10% продаж государственной и муниципальных земель, по данным Государственного (национального) доклада, проходят через торги, а все остальные, включая целиком огромный объем аренды, реализуются по нормативам. Другим фактором является внедрение кадастровой стоимости недвижимости, которая, по сути, должна отражать рыночные реалии еще не сформировавшегося рынка.

Существенен также методологический разрыв между ценообразованием на жилье (зданий) и на земельные участки. Из-за него искажается, прежде всего в городе, рыночный механизм образования цены жилья, в которой значительная часть определяется не затратами на строительство, а местом расположения. Если жилье продается на рыночных условиях, а земля под строительство предоставляется бартером или нормативно, неизбежна утечка муниципальной и государственной земельной ренты в пользу застройщиков.

Несмотря на все сложности, в 2012 г. оборот одной трети (29,6%) частных земель превысил объем сделок с государственными и муниципальными землями и составил за год от общего объема сделок 64,6% по площади и 70,5% по количеству.

6.5.2. Динамика ввода жилья

Состояние рынка жилья в России в минувшем году определялось близкой к стагнации макроэкономической ситуацией и достигнутой стадией развития рынка, что нашло выражение в существенной разнонаправленности динамики цен и активности на рынках жилья отдельных городов, связанной с завершившимся в предшествующем году посткризисным восстановлением в большинстве из них¹ и продолжением этого процесса в остальных.

В жилищном строительстве в минувшем 2013 г. третий год подряд после финансово-экономического кризиса отмечается прирост объемов ввода жилья (на 5,6% по сравнению с 2012 г.).

Всего в 2013 г. введено в эксплуатацию 912,1 тыс. квартир общей площадью 69,4 млн кв. м (табл. 24), причем на протяжении первых трех кварталов наблюдалась нарастающая динамика объемов ввода, но в IV квартале вопреки многолетней традиции они оказались несколько меньше, чем годом ранее.

Доля индивидуального жилищного строительства в общей площади завершенного строительством жилья составила в 2013 г. в целом по России 43,8%, что примерно соответствовала уровню годичной давности. В таких регионах, как Алтай, Тыва, Дагестан, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия и Чечня, Белгородская и Тамбовская

¹ Стерник Г.М. Закономерности послекризисного восстановления рынка жилья городов России // Финансовый журнал. 2013. № 1. С. 103–112.

области, удельный вес индивидуального строительства в объемах ввода жилья превышал 70%.

Таблица 24

Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2013 гг.

Год	Млн 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	69,4	105,6	229,9

Источник: Российский статистический ежегодник. 2007. Стат. сб. М.: Росстат, 2007. С. 507; Российский статистический ежегодник. 2011. Стат. сб. М.: Росстат, 2011. С. 461; О жилищном строительстве в 2013 г. www.gks.ru; расчеты авторов.

Позитивная динамика жилищного строительства наблюдалась в большинстве регионов страны, включая почти все регионы, где совокупные объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м (табл. 25).

Таблица 25

**Динамика ввода жилья в регионах России в 2013 г.
(упорядочено по темпам ввода)**

Регион	Темпы ввода жилья, % к 2012 г.
Пермский край	121,6
Воронежская область	121,3
Самарская область	117,2
Ленинградская область	112,5
Новосибирская область	108,2
Ростовская область	107,5
Башкортостан	106,9
Белгородская область	106,6
Дагестан	106,5
Саратовская область	106,4
Челябинская область	106,3
Красноярский край	105,2
Тюменская область (с автономными округами)	104,6
Московская область	104,2
Москва	102,7
Нижегородская область	101,9
Кемеровская область	100,5
Санкт-Петербург	100,3
Татарстан	100,0
Свердловская область	93,2
Краснодарский край	90,2
Ставропольский край	84,9

Источник: О жилищном строительстве в 2013 г., www.gks.ru.

Как следует из табл. 25, динамика ввода жилья, существенно превышающая среднероссийскую (более 8%), имела место в Пермском крае, в Воронежской, Самарской, Ле-

нинградской, Тюменской¹, Новосибирской областях. В то же время в Кемеровской области и Санкт-Петербурге прирост объемов жилищного строительства не превысил 0,5%, а в Татарстане наблюдалась их стагнация. В Свердловской области, Ставропольском и Краснодарском краях произошло падение объемов ввода жилья.

Падение объемов жилищного строительства в Краснодарском крае почти на 10%, произошедшее в минувшем году, может продолжиться и в будущем после окончания Олимпиады-2014 в Сочи, поскольку существует риск обвала цен на жилье в случае ограниченного во времени выброса на рынок больших объемов недвижимости. Инвесторами, привлеченными в олимпийские проекты, для организаторов, волонтеров и персонала построено около 12 тыс. квартир. После того как Игры-2014 завершены, для инвесторов неизбежно подходит момент для того, чтобы окупить затраты и по возможности зафиксировать прибыль.

Со стороны местных властей в предварительном порядке было объявлено о том, что примерно 3,5 тыс. очередников получают новые квартиры после Олимпиады. Еще 1 тыс. квартир планировалось передать в качестве служебного жилья в аренду медикам и учителям. Все это означает серьезную нагрузку для местного бюджета даже в случае некоторой скидки со стороны инвесторов.

Однако и при условии успешной реализации всех этих намерений судьба большей части этой недвижимости остается не вполне ясной. Определенные возможности для влияния на поведение инвесторов и динамику цен на жилье связаны с регулированием перевода недвижимости из гостиничного фонда в жилой, что требует проведения инвесторами всестороннего анализа перспектив использования гостиниц по прямому назначению или их потенциальной продажи в прежнем качестве².

Московская область сохранила свое лидерство среди российских регионов по абсолютной величине ввода жилья. Москва же, несмотря на довольно скромный темп прироста (2,7%), по этому показателю вышла на третье место по стране после Подмосковья и Кубани. Удельный вес столичного региона в совокупном объеме жилищного строительства по стране остался примерно на прежнем уровне – около 14,5%, из которых основная часть приходится на Московскую область (9,9%), а доля собственно Москвы – 4,5%.

Из 3,1 млн кв. м жилья, введенных в эксплуатацию в Москве (в 2012 г. – 2,57 млн кв. м), на территорию Москвы в старых границах пришлось 1,93 млн кв. м, что уступает показателям прошлых лет (2010 г. – 1,97 млн, 2011 г. – 2,11 млн, 2012 г. – 2,15 млн кв. м). В Новой Москве введено 1,17 млн кв. м жилой площади (или более 1/3 совокупного ввода по городу в новых границах).

Всего в Москве за 2013 г. было зарегистрировано 35,3 тыс. договоров ипотеки (прирост на 2,3%) и 21,3 тыс. договоров долевого участия в строительстве (ДДУ) (снижение на 11,3%) (по данным Росреестра). Возможными причинами снижения активности на первичном рынке жилья в Москве в 2013 г. является отток покупателей в Подмосковье с его более низкими ценами, а также снижение объема предложения вследствие снижения объема строительства и ввода жилья в Старой Москве после замораживания двумя-тремя годами ранее выданных разрешений на строительство и ревизии инвестиционных контрактов.

¹ Имеется в виду территория Тюменская область (без Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов), где объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м.

² Квадратные метры в Сочи будут продавать постепенно // Независимая газета. 13.12.2013 г.

Существенным изменением в отчетности Росреестра стало объединение данных о количестве сделок купли-продажи жилья со сделками мены, которых суммарно в 2013 г. было зарегистрировано 145,8 тыс. сделок (для сравнения: в 2012 г. – 94,4 тыс. сделок купли-продажи). Если использовать данные о росте в 9% по новой совокупной категории в 2013 г. отдельно для сделок купли-продажи, то можно предположить, что таких на рынке жилой недвижимости было совершено примерно 103 тыс.

Приоритет в развитии транспортной инфраструктуры у нынешних столичных властей сужает дальнейшие перспективы жилищного строительства в Москве, особенно в части выполнения социальных обязательств перед очередниками.

Согласно Московской адресной инвестиционной программе, в 2013–2015 гг. город построит около 1,87 млн кв. м жилья. Из них 1,4 млн кв. м будет направлено на расселение пятиэтажек, а 470 тыс. кв. м останется очередникам, что, исходя из имеющейся нормы (18 кв. м на человека) означает возможность обеспечить примерно 8700 семей, или по 2900 семей в год. Построенные городом квартиры распределяются по двум каналам: социальный наем с возможностью приватизации и продажа в рассрочку (как правило, ниже рынка в несколько раз). В 2011–2012 гг. в социальный наем было отдано 25–40% квартир. Если исходить из этих пропорций, то в 2013–2015 гг. такое жилье будут получать 725–1160 семей в год (в 2012 г. бесплатное жилье получили 1500 семей).

В условиях медленного сокращения очереди власти оказываются перед необходимостью поиска других вариантов, связанных со стимулированием населения к самостоятельному решению жилищных проблем.

Один из них предусматривает выдачу субсидий на покупку жилья, рассчитываемых в зависимости от продолжительности нахождения семьи в очереди. Обычно годовой лимит этих субсидий очередники выбирают уже к середине года. В 2012 г. на эти цели было выделено 10,6 млрд руб. Другая схема заключается в сдаче жилья в аренду без права приватизации на основании срочного договора найма при ежегодном пересмотре ставки арендной платы. Такие дома называют бездотационными, так как их жители не получают дотаций на оплату коммунальных услуг¹.

Основными проблемными узлами на рынке жилья в 2013 г. продолжали оставаться ограниченные объемы ввода нового жилья и ситуация с ипотечным кредитованием.

Несмотря на известный рост жилищного строительства в последние 3 года, его объемы остаются весьма далеки от ориентира ввода жилья в 1 кв. м на человека в год, что должно создать предпосылки для прекращения избыточного роста цен на него. Условиями для реализации такого сценария в Минрегионе РФ считают рост доходов населения, снятие административных барьеров в строительстве, внедрение инноваций в производство стройматериалов, формирование цивилизованного рынка аренды, развитие различных форм жилищного кредитования граждан.

Рассмотрим некоторые из этих факторов более подробно.

Однозначная ставка руководства страны на приоритетную роль ипотеки в ряду других механизмов обеспечения жильем неизбежно ставит во главу угла вопрос о величине процентной ставки по кредитам.

Президентским Указом от 7.05.2012 г. № 600 «О мерах по обеспечению граждан доступным и комфортным жильем» была поставлена задача принять меры по снижению ставки по ипотеке до уровня инфляции плюс 2,2 процентного пункта к 2018 г.

¹ <http://finance.rambler.ru/news/nedv/128053726.html>, Москва сокращает раздачу бесплатных квартир // Ведомости. 08.05.2013 г.

Вместе с тем на протяжении почти всего 2013 г. средневзвешенная ставка по рублевым ипотечным жилищным кредитам устойчиво превышала 12%, т.е. никак не опускалась ниже уровня 2012 г., хотя и имела с весны тенденцию к медленному снижению. И лишь в конце года (по итогам ноября) она составила 11,9%, что на 1 п.п. меньше, чем в марте 2013 г., когда был отмечен максимум, и на 0,7 п.п. ниже уровня ноября 2012 г. Эти показатели близки к минимальным значениям, достигнутым в конце 2011 г.¹

Для возможного снижения ипотечных ставок рыночными методами осенью 2013 г. Центробанке России и правительстве стали рассматриваться три возможных направления: (1) уменьшение коэффициентов риска при расчете коэффициента достаточности капитала и норм резервирования по ипотечным ссудам; (2) увеличение объема рефинансирования выданных ипотечных кредитов со стороны ЦБ РФ, например, через снижение размера дисконта при предоставлении финансирования под залог ипотечных ценных бумаг и его увязку с качеством ипотечного покрытия; (3) законодательное упрощение переуступки прав требования по закладным.

По оценкам экспертов, предложенные меры могут привести к некоторому снижению ипотечных ставок. Однако вряд ли это снижение будет более 1–2 п.п. Поэтому при продолжении роста цен на недвижимость такое незначительное снижение не приведет к заметному повышению доступности жилья. При этом у банков может возрасти склонность к риску, что может негативно отразиться на качестве ипотечных портфелей².

В целом, по мнению аналитиков АИЖК, фундаментальные экономические факторы способствуют, скорее, будущему замедлению темпов роста развития ипотечного кредитования, поскольку текущая ситуация характеризуется нарастанием скрытых рисков, реализация которых может привести в будущем не только к приостановке роста ипотечного рынка, но и к началу его сжатия. Прежде всего это риски роста безработицы среди потенциальных ипотечных заемщиков и нарастание трудностей с ликвидностью в банковской системе в целом³. Приближение стагнации в реальном секторе экономики и внезапно начавшееся с осени 2013 г. выявление проблемных банков делают их еще более актуальными.

Что касается проблемы административных барьеров, то еще в опубликованных в мае 2012 г. президентских указах делался акцент на необходимость существенного сокращения сроков прохождения и стоимости процедур в строительстве до 1 января 2015 г. Между тем согласно рейтингу Всемирного банка Doing Business по такому параметру, как получение разрешений на строительство, РФ находится в конце списка и занимает 178-е место из 185. В России на получение разрешений для строительства необходимо пройти 42 процедуры и затратить на это 344 дня. Плата за разрешение составляет в РФ около 130% величины среднедушевого дохода.

Однако решение проблемы административных барьеров еще не гарантирует снижения стоимости строительства ввиду того, что рыночная модель жилищного строительства сама по себе предполагает необходимость для девелопера нести издержки на приобретение или аренду земельного участка, разработку проектов, присоединение к коммунальным сетям, подведение инженерной инфраструктуры и еще целый ряд состав-

¹ <http://www.irn.ru/articles/36907.html>, 22.01.2014, Картина маслом: ипотека становится все популярнее.

² <http://finance.rambler.ru/news/banks/137586690.html>, Задачу снизить ставки по ипотеке взяла на себя лично глава Центробанка // Известия. 13.11.2013 г.

³ <http://finance.rambler.ru/news/economics/139480780.html>, Ипотека будет дешеветь // Ё-Online. 27.12.2013 г.

ляющих, например, участие в создании социальных объектов в рамках взаимодействия с местными властями.

Определенные возможности для снижения полной стоимости строительства связаны с усилиями органов власти и деятельностью Фонда содействия развитию жилищного строительства по передаче девелоперам земли на льготных условиях и компенсации части затрат на инженерную инфраструктуру. Вопрос, однако, состоит в том, в каких масштабах эта практика может быть тиражирована в такой большой и неоднородной стране, как Россия¹.

Определенное влияние на ситуацию в жилищном строительстве должны оказать принятые еще в конце 2012 г., но вступавшие в силу только с начала 2014 г. поправки в известный Закон № ФЗ-214 «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», заключающиеся в дополнении способов обеспечения исполнения обязательств застройщика (помимо залога и поручительства банка) страхованием его гражданской ответственности путем заключения договора страхования или участия в обществе взаимного страхования застройщиков (ОВС). Устанавливаются требования к минимальной страховой сумме, к определению страхового случая, к осуществлению выплат и т.п.

Введены требования к банкам, которые могут обеспечивать поручительство по исполнению обязательств застройщика по передаче жилого помещения участнику долевого строительства по договору: (1) наличие лицензии ЦБ РФ на осуществление банковских операций с правом выдачи банковских гарантий; (2) осуществление банковской деятельности не менее пяти лет; (3) наличие уставного капитала в размере не менее 200 млн руб.; (4) наличие собственных средств (капитала) в размере не менее 1 млрд руб.; (5) соблюдение обязательных нормативов, предусмотренных законодательством, на все отчетные даты в течение последних шести месяцев; (6) отсутствие требования ЦБ РФ об осуществлении мероприятий по финансовому оздоровлению кредитной организации. Определенному набору требований должна отвечать и страховая организация, с которой застройщик может заключать договоры страхования гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по передаче жилого помещения участнику долевого строительства.

Установлены требования к исполнению субсидиарной ответственности поручителя перед участником долевого строительства по обязательству застройщика по передаче жилого помещения по договору, которая не может быть меньше суммы, рассчитанной исходя из общей площади жилого помещения, подлежащего передаче участнику долевого строительства, и показателя средней рыночной стоимости 1 кв. м общей площади жилья в субъектах РФ, определенной федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и (или) реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, и подлежит применению для расчета размеров социальных выплат для всех категорий граждан, получающих указанные социальные выплаты на приобретение, строительство жилых помещений за счет средств федерального бюджета, на дату заключения договора поручительства.

Поручитель отвечает перед участником долевого строительства в том же объеме, что и застройщик, включая предусмотренные законом и договором неустойки (штрафы,

¹ Каждому гражданину по квадратному метру // Независимая газета. 25.03.2013 г.

пени), а длительность действия поручительства продлена до 2 лет больше предусмотренного договором срока передачи объекта долевого строительства участнику долевого строительства (ранее – 6 месяцев).

В 2013 г. в вышеупомянутой закон были внесены новые изменения и дополнения, уточняющие формулировки и определения, касающиеся страхового случая, договора страхования, требований страховщика к застройщику, а также полномочий федеральных и региональных органов власти в сфере государственного регулирования, контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (уполномоченный и контролирующий органы соответственно).

В частности, установлено, что уполномоченный федеральный орган осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам реализации государственной политики в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, устанавливает критерии, в соответствии с которыми граждане, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, относятся к числу пострадавших, и правила ведения контролирующим органом реестра таких граждан. В свою очередь, контролирующий орган на уровне субъекта РФ признает в соответствии с установленными критериями граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, пострадавшими и ведет реестр таких граждан. Критерии отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, к числу пострадавших и правила ведения реестра таких граждан были утверждены Приказом Минрегиона РФ от 20.09.2013 г. № 403.

В связи с этим также стоит отметить, что контролирующий орган получил право ежеквартально получать от застройщика помимо отчетности об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в том числе об исполнении им своих обязательств по договорам, по формам и в порядке, которые установлены уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, также и бухгалтерскую отчетность (в том числе годовую), составленную в соответствии с требованиями законодательства.

6.5.3. Цены на рынке жилья

Ценовая ситуация на вторичном рынке

Основные показатели динамики вторичного рынка жилья городов приведены в *табл. 26*. Данные представлены сертифицированными РГР (Российская гильдия риэлторов) аналитиками рынка недвижимости¹. Сбор, верификация и обработка данных выполнены по единой методике, рекомендованной РГР.

¹ Все расчеты проведены автором по ежемесячным данным о средней удельной цене предложения жилья и объеме предложения в городах России на вторичном и первичном рынках, представленным сертифицированными РГР аналитиками рынка недвижимости: С.Г. Стерником, ООО «Sternik's Consulting», А.И. Ржавским, А.Н. Северьяновым, АН «Азбука жилья», А.Г. Бекетовым (все – Москва и Московская область), С.В. Бобашевым, М.А. Бент, ГК «Бюллетень недвижимости» (Санкт-Петербург, Великий Новгород, Краснодар), М.А. Хорьковым, А.А. Антасюком, Г.Т. Тухашвили, К.В. Октаевым, РИЦ УПН (Екатеринбург), А.Л. Чемодановым, АЦ ИНН (Нижний Новгород), Е.Г. Соснищким, А.А. Чумаковым, «Титул» (Ростов-на-Дону), Е.А. Ермолаевой, К. Салминой, Н. Ершовой, RID Analytics (Новосибирск, Кеме-

В исследованную выборку входят 37 городов и один регион (Московская область, по которой приводятся усредненные данные по 85–90 населенным пунктам), в том числе 30 городов, являющихся центрами субъектов РФ, с совокупной численностью населения около 46,9 млн чел.

В выборке представлены:

- Москва (примерно 12 млн чел.);
- Подмосковье (с суммарным городским населением 5,8 млн чел.), Санкт-Петербург (более 5,1 млн чел.) (в совокупности – 10,9 млн чел.);
- 11 городов с населением более 1 млн чел. – Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Самара, Омск, Челябинск, Ростов-на-Дону, Красноярск, Пермь, Воронеж (в совокупности – 13,0 млн чел.);
- 12 городов с населением от 500 тыс. до 1 млн чел. – Краснодар, Тольятти, Барнаул, Тюмень, Ульяновск, Ижевск, Иркутск, Ярославль, Оренбург, Кемерово, Рязань, Киров (в совокупности – 7,6 млн чел.);
- 9 городов с населением от 200 тыс. до 500 тыс. чел. – Чебоксары, Ставрополь, Тверь, Владимир, Сургут, Смоленск, Стерлитамак, Великий Новгород, Шахты (в совокупности – 3,1 млн чел.);
- 2 города с населением от 100 тыс. до 200 тыс. чел. – Салават, Тобольск – и 1 город с населением менее 100 тыс. чел. – Ишимбай (в совокупности – более 0,3 млн чел.).

Взвешивание для получения среднего по выборке значения цены предложения проводилось по числу предложений. Общий месячный объем в декабре 2013 г. составил 276,7 тыс. предложений.

По достигнутому уровню цен (203,3 тыс. руб./кв. м) Москва опережает следующий за ней Санкт-Петербург (96,0 тыс. руб./кв. м) более чем вдвое. В группу от 60 тыс. до 90 тыс. руб./кв. м вошли Московская область и 7 городов (Сургут, Екатеринбург, Казань, Тюмень, Нижний Новгород, Ростов-на-Дону, Новосибирск). В группе со средними удельными ценами от 50 тыс. до 60 тыс. руб. – 11 городов. В группе с ценами от 30 тыс. до 50 тыс. – 17 городов. Ни в одном городе средние удельные цены на вторичном рынке не опустились ниже 30 тыс. руб./кв. м.

В целом по итогам года на рынке жилья городов выборки наблюдалась стабильность. Наиболее заметное увеличение цен (выше накопленной инфляции 6,5%) было отмечено в Ишимбае (15%), в Кирове (12%), в Тобольске (10,8%) и в Стерлитамаке (8,7%). Снижение номинальных цен к декабрю 2012 г. произошло в пяти городах: в Краснодаре (на 7,1%), в Красноярске (на 4,7%), в Челябинске (на 3,2%), в Твери (на 2,9%) и в Рязани (на 0,9%).

рово, Барнаул, Красноярск), С.Г. Молодкиной, Ассоциация АЛКО, Е.С. Ершовой, К. Бредниковым, ФРК «Этажи» (все – Тюмень), Э.Д. Епишиной, Ю.В. Селиверстовой, ГК «Камская долина», А.В. Печенкиной (Пермь), В.Н. Каминским, Е.И. Песня, АН «ТИТАН» (Тверь), А.Д. Голлай, ООО «Метро-Оценка» (Ярославль), А.М. Черемных, УК «АССО-Строй» (Ижевск), А.Ю. Черновым, «Илекта» (Ставрополь), Е.Р. Гамовой, Т.Н. Кукловой, «Центр недвижимости» (Ульяновск), М.А. Репиным, А.И. Зыковой, «ОМЭКС» (Омск), А.В. Трушниковым, «Б.И.Н.–ЭкспертЪ» (Стерлитамак, Ишимбай, Салават), А.А. Моисеевой, ФСК «ЭТАЖИ» (Тобольск), Г.Ю. Эйдлиной, «Риэлти» (Шахты), С.В. Есиковым (Владимир, Иркутск, Оренбург, Смоленск, Тольятти, Чебоксары), А.И. Москалёвым, «ИнвестОценка» (Воронеж), Р.Р. Хабибрахмановым, TATRE.ru (Казань), М.Б. Ландиховым, портал 74dom.ru (Челябинск), Р.М. Казаковым, Издательский дом «Ярмарка», М.Ю. Савиной (Рязань), А.Л. Патрикеевым, СОФЖИ (Самара).

Таблица 26

Цены на вторичном рынке жилья в городах России в 2013 г.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2013 г. к декабрю 2012 г.		Объем выборки, тыс. предложе- ний, декабрь 2013 г.
	декабрь 2012 г.	декабрь 2013 г.	справочно: докризисный максимум	номинальный	реальный (IGS)	
Москва	203,0/195,5*	203,3	191,5	1,040	0,976	38,2
Санкт-Петербург	95,0	96,0	107,7	1,011	0,949	22,1
Московская область	84,3	88,2	93,2	1,046	0,982	62,3
Сургут (Тюменская область)	85,6	87,0		1,016	0,954	2,3
Екатеринбург	70,1	72,8	67,3	1,039	0,975	8,9
Казань	61,2	63,7	42,5	1,041	0,977	1,2
Тюмень	59,4	63,2	52,9	1,064	0,999	7,9
Нижний Новгород	61,3	63,1	61,4	1,029	0,967	5,7
Ростов-на-Дону	62,8	63,0	64,1	1,003	0,942	0,9
Новосибирск	59,1	61,4	65,2	1,039	0,976	15,2
Иркутск	57,3	59,7		1,042	0,978	2,7
Самара	55,8	58,5		1,048	0,984	10,5
Ярославль	57,6	57,7	54,6	1,002	0,941	1,0
Красноярск	59,0	56,2	63,7	0,953	0,894	15,8
Тверь	57,8	56,1	69,0	0,971	0,911	1,8
Пермь	53,4	54,7	61,4	1,024	0,962	2,6
Владимир	51,3	52,7		1,027	0,965	2,1
Великий Новгород	51,5	52,4		1,017	0,955	1,6
Кемерово	50,2	52,1	54,0	1,038	0,975	14,3
Тобольск (Тюменская область)	46,1	51,1		1,108	1,041	1,0
Оренбург	49,6	51,0		1,028	0,965	1,2
Чебоксары	48,1	48,7		1,012	0,951	1,0
Киров	43,3	48,5		1,120	1,052	2,7
Воронеж	48,1	48,4		1,006	0,945	2,1
Барнаул	48,1	48,3	43,3	1,004	0,943	6,9
Краснодар	51,9	48,2		0,929	0,872	10,9
Смоленск	46,3	48,1		1,039	0,976	1,2
Омск	44,7	47,4	45,6	1,060	0,996	13,5
Ижевск	46,4	47,3	51,8	1,019	0,957	2,0
Рязань	46,2	45,8	42,0	0,991	0,931	4,5
Тольятти (Самарская область)	43,5	45,7		1,051	0,986	1,7
Ульяновск	39,9	42,3	36,9	1,060	0,995	4,2
Стерлитамак (Башкортостан)	40,3	43,8	29,1	1,087	1,021	1,1
Челябинск	44,4	43,0	51,7	0,968	0,909	2,8
Салават (Башкортостан)	39,3	39,4		1,003	0,941	0,4
Ишимбай (Башкортостан)	33,4	38,4		1,150	1,079	0,2
Ставрополь	34,9	35,5		1,017	0,955	1,6
Шахты (Ростовская область)	30,3	30,9	31,2	1,020	0,958	0,6
Всего по выборке	86,2(63,8)**	85,5(63,0)**		99,2(98,7)**	0,931(0,927)**	276,7

* В числителе – Москва (в прежних границах), в знаменателе – Большая Москва.

** Средневзвешенная по количеству предложений удельная цена в выборке (в скобках – без учета Москвы).

Таким образом, в большинстве городов выборки наблюдалось падение реальной (с исключенной инфляцией на потребительском рынке, составившей за 2013 г. 6,5%) стоимости жилья (индекс IGS)¹. Исключение составили уже упоминавшиеся Ишимбай и

¹ Расчет индекса IGS производится по следующей формуле: $IGS = I_{цр} / I_{ир}$, где $I_{цр}$ – индекс цены на жилье в рублях; $I_{ир}$ – индекс потребительских цен.

Ульяновск (рост реальной стоимости жилья на 7–8%), Киров и Тобольск (прирост на 4–5%), Стерлитамак (прирост на 2%), а также Тюмень, Омск и Ульяновск, где реальная стоимость жилья в декабре 2013 г. осталась примерно на уровне годичной давности. На другом полюсе оказались Красноярск и Краснодар. В этих городах падение индекса IGS составило 10–13%. В Москве реальная стоимость жилья упала на 2,4%, а в Санкт-Петербурге – на более чем 5%.

В целом средневзвешенное снижение цен относительно декабря 2012 г. составило 0,8% (вне Москвы – 1,3%), что позволяет сделать вывод о стагнации на вторичном рынке жилья и его относительном удешевлении с учетом накопленной инфляции.

К декабрю 2013 г. цены в большинстве городов выборки превысили докризисный уровень (Москва, Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Ярославль, Тюмень, Барнаул, Омск, Рязань, Ульяновск, Стерлитамак) или вплотную приблизились к нему (Ростов-на-Дону, Шахты, Кемерово). Но наступившая экономическая стагнация остановила дальнейший рост в отставших городах, вследствие чего цены в Подмосковье, Новосибирске, Ижевске, Санкт-Петербурге, Перми, Красноярске, Челябинске, Твери оказались на 5–20% ниже докризисного уровня¹.

Динамика цен на первичном рынке жилья

Данные о первичном рынке собраны сертифицированными РГР аналитиками по 18 городам (табл. 27). Взвешивание для получения среднего по выборке значения цены предложения, как и в случае вторичного рынка (табл. 26), проводилось по числу предложений, общий месячный объем которых в декабре 2013 г. составил 153,2 тыс.

Таблица 27

Цены на первичном рынке жилья городов России в 2013 г.

Город	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м		Декабрь 2013 г., % к декабрю 2012 г.	Объем выборки, тыс. предложений, декабрь 2013 г.	Отношение средней удельной цены на первичном рынке к цене вторичного рынка, % (декабрь 2013 г.)
	декабрь 2012 г.	декабрь 2013 г.			
Москва	230,3/205,5*	215,5	104,9	15,0	106,0
Санкт-Петербург	85,0	90,5	106,5	2,7	94,3
Московская область	70,7	76,5	108,2	67,0	86,7
Нижний Новгород	66,5	64,8	97,4	8,7	102,7
Екатеринбург	57,5	60,8	105,7	1,9	83,5
Тюмень	50,4	55,9	110,9	8,6	88,4
Великий Новгород	52,5	54,2	103,2	0,2	103,4
Новосибирск	51,3	51,7	100,8	5,0	84,2
Самара	48,5	49,4	101,9	3,1	84,4
Казань	50,9	49,4	97,1	0,8	77,6
Ярославль	46,4	48,2	103,9	2,8	83,5
Пермь	48,0	47,1	98,1	2,4	86,1
Ижевск	42,4	44,3	104,5	3,7	93,7
Воронеж	43,2	43,9	101,6	1,2	90,7
Краснодар	40,2	42,8	106,5	20,0	88,8
Омск	35,9	40,5	112,8	3,3	85,4
Рязань	36,2	37,0	102,2	5,7	80,8
Ставрополь	31,2	30,4	97,4	1,1	85,6
Всего по выборке	75,6 (53,2)**	77,7 (56,7)**	102,8 (106,6)**	153,2	90,9 (90,0)**

* В числителе – Москва (в прежних границах), в знаменателе – Большая Москва.

** Средневзвешенная по количеству предложений удельная цена в выборке (в скобках – без учета Москвы).

¹ Вся выборка, представленная в табл. 26, включает около 40 городов. Однако далеко не по всем из них имеются данные, позволяющие делать необходимые сопоставления.

Факторами, определяющими такую закономерность в соотношении цен, являются:

- различия в количественно-качественной структуре жилого фонда на этих рынках по признакам качества проекта и местоположения. Так, в Москве на первичном рынке около половины предложения составляют квартиры в домах повышенной комфортности (бизнес-класса и элитного класса), расположенные, как правило, в центральных и других престижных районах. В других городах подавляющее количество предложений относится к домам массовой застройки (эконом-класс и комфорт-класс), которые хотя и отличаются по качеству проекта в лучшую сторону от домов старого фонда, но расположены преимущественно в отдаленных от центра города районах, в микрорайонах с отсутствующей/неразвитой транспортной и социальной инфраструктурой;
- отложенное заселение, повышенные риски приобретения жилья, вследствие чего застройщики вынуждены предоставлять скидки (от 20 до 40% предполагаемой цены квартир после сдачи объектов в эксплуатацию) при приобретении покупателями жилья в виде договоров долевого участия на ранних стадиях строительства;
- отсутствие, за редкими исключениями, чистовой и даже черновой отделки.

Соотношение цен изменяется также во времени в зависимости от следующих факторов:

- сдвиги в качественной структуре новостроек в сторону повышения доли массового жилья, происходящего вследствие различных причин: общая политика местных властей, освоение новых территорий вне центра и на окраинах, изменение предпочтений потребителей в новых экономических условиях;
- распространение часто встречающегося массированного выброса на рынок объектов в начальной стадии строительства или массовой распродажи завершенных объектов, что способствует реконфигурации структуры новостроек по стадиям строительства.

Многие покупатели, приобретая квартиры в строящихся домах в инвестиционных целях, предпочитают вносить неполную стоимость в качестве платы, возлагая на себя долговые обязательства по оставшейся части. При этом цена на жилплощадь с момента строительства до продажи обычно вырастает на четверть.

6.5.4. Жилищное кредитование

В 2013 г., по данным ЦБ РФ, 657 кредитных организаций предоставили 824,8 тыс. ипотечных жилищных кредитов (ИЖК) на сумму 1353,6 млрд руб., что превышает объем ИЖК, выданных в 2012 г., на 19,2% по количеству кредитов и на 31,2% в денежном выражении. Поквартальная динамика кредитования (*рис. 9*) свидетельствует об устойчивом росте в последние годы как потребительского, так и жилищного кредитования. Однако объем потребительского кредитования в 8778,2 млрд руб. за 2013 г. превышает объем 2012 г. на 21,5%, что меньше соответствующего темпа роста ИЖК.

Доля выданных за IV квартал 2013 г. ИЖК в объеме потребительских кредитов выросла на 2,2 п.п. по сравнению с аналогичным периодом 2012 г. и достигла 18,2%, оставаясь все еще меньше на 0,3 п.п. докризисного значения IV квартала 2008 г. Тенденция снижения доли необеспеченных жилищных кредитов (НЖК) в объеме ЖК сохранялась с некоторыми колебаниями в 2013 г. Доля НЖК в объеме ЖК в IV квартале 2013 г. превысила долю НЖК относительно IV квартала предыдущего года на 0,3 п.п. (*рис. 10*). Эта тенденция сохранится, скорее всего, и в 2014 г. вследствие политики ЦБ РФ,

направленной на рост требований к резервам по необеспеченным кредитам (Положение № 254-П «О порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, по ссудной и приравненной к ней задолженности»).



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 9. Динамика выдачи кредитов физическим лицам за квартал, 2007–2013 гг.



Источник: данные ЦБ РФ.

Рис. 10. Динамика соотношений между объемами потребительского и жилищного кредитования, 2007–2013 гг.

По данным Росреестра, представленным Агентством по ипотечному жилищному кредитованию (ОАО «АИЖК») (рис. 11), в III квартале 2013 г. доля объектов недвижимости, обремененных ипотекой, в общем количестве объектов недвижимости, зарегистри-

стрированных в сделках с жильем, увеличилась относительно III квартала 2012 г. на 3,6 п.п. и составила 24,6%, т.е. 1/4 квартир была приобретена с использованием ипотеки. Количество прав собственности на жилые помещения, зарегистрированных в сделках с жильем, в эти же сроки уменьшилось на 1,6% и составило 1,1 млн правовых актов.



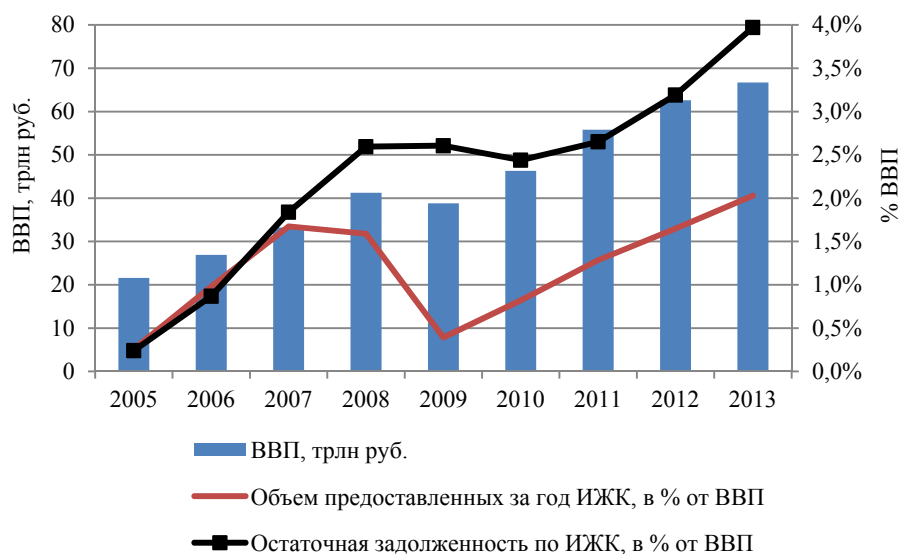
Источник: ОАО «АИЖК» по данным Росреестра.

Рис. 11. Динамика количества объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем (шт.), и доли объектов недвижимости, обремененных ипотекой, в общем количестве объектов недвижимости, зарегистрированных в сделках с жильем, 2010–2013 гг.

Несмотря на спад в темпах роста экономики РФ, объем предоставленных в 2013 г. ИЖК в процентах от соответствующего значения ВВП увеличился до 2,0% против 1,7% за 2012 г. и превысил наибольшее предкризисное значение за 2007 г. на 0,35 п.п. (рис. 12). Задолженность по ИЖК на 1 января 2014 г. составила 4,0% от соответствующего ВВП, что на 0,78 п.п. превышает значение за 2012 г. Однако в послекризисном 2012 г. задолженность по ипотеке в США достигла 60% ВВП, или 9,5 трлн долл. По Евросоюзу доля ипотечных кредитов в ВВП в среднем составила 51,7%, в Великобритании – 84%, в Испании – 62%, в Германии – 45%, в Нидерландах и Дании превысила 100%. Российский уровень развития ИЖК был ниже США в 15 раз и в 13 раз уступает ЕС.

В 2013 г. задолженность по ИЖК в рублях увеличилась на 35,3% по сравнению с 2012 г. и составила 2536,4 млрд руб. (рис. 13). Несмотря на рост портфеля ИЖК в рублях, его качество повысилось, поскольку просроченная задолженность по кредитам в рублях (25,4 млрд руб.) уменьшилась на 7,6% относительно 2012 г. и на 0,15 п.п. до 1,0% от остаточной задолженности. Качество портфеля ИЖК в иностранной валюте, напротив, ухудшилось, и в этот же период, несмотря на то что остаточная задолженность по ИЖК в иностранной валюте уменьшилась на 9,0% и составила 111,8 млрд руб., просроченная задолженность (14,1 млрд руб.) увеличилась как в денежном выра-

жении на 0,2%, так и в процентах от остаточной задолженности на 0,26 п.п. до 12,6%. Доля суммарной просроченной задолженности от суммарной остаточной задолженности снизилась и на 1 января 2014 г. составила 1,5%.



Источник: по данным ЦБ РФ.

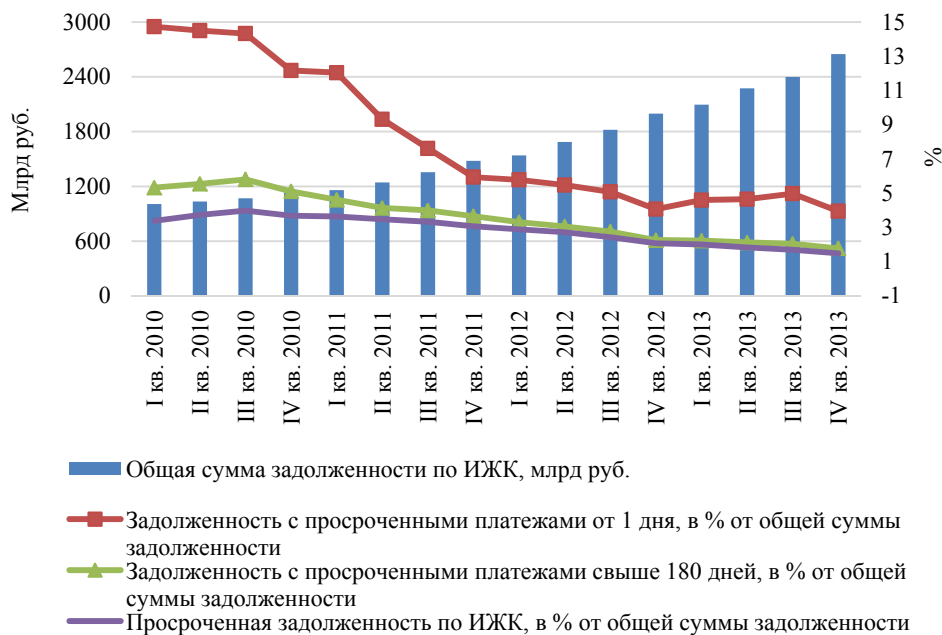
Рис. 12. Динамика ипотечного жилищного кредитования, % ВВП, 2005–2013 гг.



Источник: по данным ЦБ РФ.

Рис. 13. Динамика остаточной и просроченной задолженностей по ипотечным жилищным кредитам, 2008–2013 гг.

Качество портфеля ИЖК улучшилось также и по оценке задолженностей по срокам задержки платежей. На 1 января 2014 г. доля задолженности без просроченных платежей (2648,3 млрд руб.) в общей сумме задолженности составила 96,1%, что на 0,12 п.п. больше, чем на 1 января 2013 г. Доля задолженности по ИЖК с просроченными платежами свыше 180 дней (задолженность по дефолтным кредитам) в общей сумме задолженности на 1 января 2014 г. была на уровне 1,8%, на 0,48 п.п. меньше, чем на 1 января предыдущего года (рис. 14).



Источник: по данным ЦБ РФ.

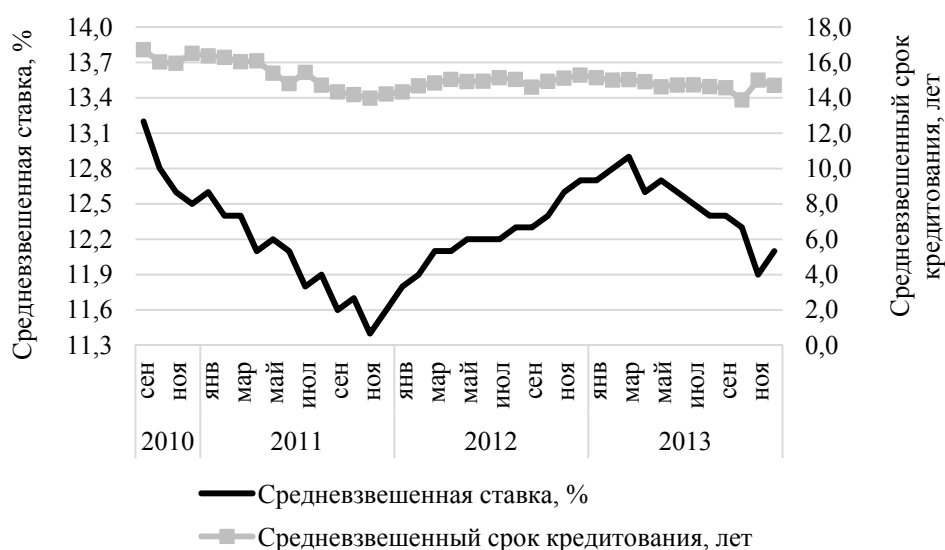
Рис. 14. Динамика задолженности по ИЖК по срокам задержки платежей, 2010–2013 гг.

Средневзвешенная ставка по выданным в течение месяца ИЖК в рублях снизилась с 12,9% в марте 2013 г. до 11,9% в ноябре и увеличилась до 12,1% в декабре 2013 г. Средневзвешенный срок кредитования по выданным в течение месяца ИЖК в рублях имел наибольшее значение (15,1 года) в январе 2013 г. и наименьшее (13,9 года) – в октябре 2013 г. (рис. 15). В I квартале 2013 г. репрезентативная процентная ставка по ИЖК в Швеции составила 2,7%, в Германии – 2,8%, в Испании – 2,9%, во Франции – 3,0%, в Великобритании – 3,5%, в Польше – 6,0% и в Венгрии – 11,2%. В начале 2013 г. инфляция в ЕС составляла 1,8–2,0%. Таким образом, в еврозоне разница между ипотечной ставкой в 3,0% и инфляцией – всего 1%, а в России – примерно 5,5%.

Средневзвешенная ставка по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте на 1 января 2014 г. снизилась до 9,6% относительно максимального в 2013 г. значения в 10,1% на 1 июня 2013 г. Средневзвешенный срок кредитования по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте на 1 января 2014 г. составил 12,7 года.

Ипотека как первоочередное средство приобретения жилья становится привлекательной, когда схемы накопления дают процентные ставки выше, чем процентная ставка по ипотеке. В этом случае приобретатели жилья, даже имея свободные средства,

предпочтут взять ипотеку, а свои свободные средства использовать для накопления, что чрезвычайно важно для экономики.



Источник: по данным ЦБ РФ.

Рис. 15. Средневзвешенные ставка и срок кредитования по ИЖК в рублях, выданным в течение месяца, 2010–2013 гг.

Возможна иная ситуация, когда рост цен на жилье превышает платежи по ипотеке. В этом случае ипотека становится не услугой приобретения жилья, а финансовым механизмом выгодного инвестирования средств, даже при минимальном их наличии. Риски предоставления кредита падают, появляется класс необеспеченных заемщиков, ипотечный бум усиливает рост цен на жилье. В итоге – угроза финансового ипотечного кризиса.

В 2013 г. доля выданных с начала года в иностранной валюте ИЖК в общем объеме ИЖК и доля задолженности по ИЖК в иностранной валюте в общей задолженности продолжили снижение и на 1 января 2014 г. составили 1,1 и 4,2% соответственно. Доля просроченной задолженности по ИЖК в иностранной валюте от суммарной просроченной задолженности варьировала в 2013 г. от 33,5 до 36,0%, составив на 1 января 2014 г. 35,6%, что свидетельствует о существенно более низком качестве ИЖК в иностранной валюте относительно рублевых кредитов.

Доля первой группы из пяти кредитных организаций с наибольшими активами в общем объеме предоставленных за 2013 г. ИЖК составила 72,2%, прибавив 6,23 п.п. относительно 2012 г. (рис. 16) и 18,46 п.п. относительно 2011 г., что свидетельствует о продолжающейся монополизации ипотечного рынка. Соответственно доли остальных групп кредитных организаций сократились. При снижении доли просроченной задолженности в общей задолженности по РФ – 1,5% в 2013 г. против 2,1% в 2012 г. – вторая группа «лидирует», сохраняя в 2013 г. наибольшее значение доли просроченной задолженности (3,0%), т.е. у нее наиболее рискованный портфель ИЖК. На 1 января 2014 г. две первые группы охватывают 80,1% рынка ИЖК (рис. 16).

По экспертной оценке ОАО «АИЖК», в 2013 г. доля ИЖК в приобретении жилья на первичном рынке, в том числе и строящегося жилья, росла и в январе – ноябре 2013 г.

составила 30% общего объема ИЖК, превысив показатель 2012 г. на 10 п.п. На 1 июля 2013 г. досрочно было погашено средствами заемщиков ИЖК на сумму 113,1 млрд руб., что на 4,1% больше, чем на 1 июля прошлого года. Эта сумма составила 20,8% объема предоставленных в 1-м полугодии ИЖК и 77,7% – в общем объеме досрочно погашенных ИЖК, что на 0,04 п.п. меньше, чем в 1-м полугодии 2012 г. Средствами, полученными от реализации заложенного имущества, было досрочно погашено ИЖК на сумму 1,6 млрд руб., что на 20,5% меньше, чем за 1-е полугодие 2012 г.



Источник: данные ЦБ РФ

Рис. 16. Динамика объемов ИЖК, выданных физическим лицам, и просроченной задолженности по группам кредитных организаций, ранжированных по величине активов

В 2013 г. ОАО «АИЖК» снизило объем рефинансирования ИЖК в рублях (32,7 тыс. кредитов на сумму 48,0 млрд руб.) в денежном выражении на 21,3%, а в количественном – на 28,1% относительно 2012 г. Ставка выкупа агентством закладных составила при этом за январь – ноябрь 11,0% (по продуктам: «Стандарт», «Новостройка», «Молодые учителя – стандарт», «Молодые ученые» и «Военная ипотека»), что на 1,47 п.п. меньше, чем средневзвешенная за этот же срок ставка, по данным ЦБ РФ.

ОАО «АИЖК» переключает часть ресурсов на прямую поддержку жилищного строительства и отработку программ такой поддержки. За период с 01.10.2009 г. по 01.11.2013 г. в рамках программы «Стимул» агентством приняты обязательства на сумму 95,8 млрд руб., из которых 37,2 млрд руб. вложены в исполнение обязательств. Из 48,5 млрд руб., выданных банками юридическим лицам кредитов на жилищное строи-

тельство в рамках указанной программы под среднюю ставку 13,2%, ОАО «АИЖК» рефинансировало кредиты на сумму 47,9 млрд руб. по ставке рефинансирования 7,8%. При средней рыночной стоимости 1 кв. м типового жилья в регионах – участниках программы «Стимул» в 56 130 руб. (II квартал 2013 г.) средняя цена продажи в рынок, заявленная участником этой программы, составила 63 213 руб. за 1 кв. м.

Спад темпа роста экономики РФ осложняет оценку перспектив ипотечного кредитования в 2014 г. Тем не менее в 2013 г. доступность жилья выросла – коэффициент доступности жилья (КДЖ) в 2013 г. снизился на 10%. Темп роста ипотечного кредитования превысил темп роста потребительского кредитования. При этом объем предоставленных в 2013 г. ИЖК в процентах от соответствующего значения ВВП увеличился до 2,0% против 1,7% за 2012 г., а задолженность составила 4,0% ВВП и превысила наибольшее предкризисное значение за 2007 г. на 0,35 п.п. Качество портфеля ИЖК улучшилось: просроченная задолженность по кредитам в рублях сократилась до 1%, а суммарная – до 1,5% от остаточной задолженности при уменьшении задолженности по дефолтным кредитам до 1,8%. Рост процентной ставки в 2012 г. сменился снижением в 2013 г. во многом благодаря тому, что снижение процентных ставок Сбербанком и агентством инициировало снижение ставок другими банками. Правда, в декабре 2013 г. ставка вновь прибавила 0,2 п.п.

6.5.5. Перспективы развития рынка жилья

Послекризисное восстановление завершилось, но новые драйверы экономического роста не появились. Грядущее сокращение бюджетных расходов – ясный сигнал хозяйствующим субъектам о непростой ситуации в экономике, являющийся признанием этого факта на официальном уровне.

Основные правительственные сценарии развития экономики РФ на ближайшие три года (до 2016 г.) строятся из предположения о сохранении тенденций, действующих в ней в течение последних полутора лет, либо об их принципиальной смене. Принципиальная смена предполагает возврат экономики к росту основных показателей с темпами 3% в год и выше. Именно данный сценарий (назовем его оптимистическим) заложен в официальном прогнозе, нацеленном на оживление экономики в ближайшие три года в силу:

- ускорения расширения внутреннего спроса;
- восстановления роста инвестиций в основной капитал;
- устойчивой динамики потребительских расходов;
- повышения конкурентоспособности продукции отечественной промышленности;
- интенсивного процесса импортозамещения.

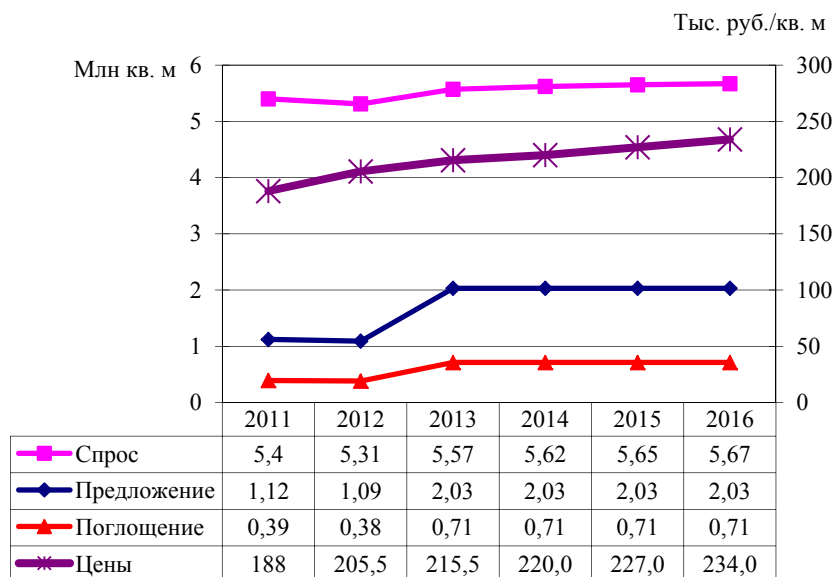
Второй сценарий (выбранный экспертами Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара в качестве базового) подразумевает сохранение в ближайшие годы низкой экономической активности, но одновременно предполагает постепенное ускорение экономического роста в силу комплекса правительственных мер, направленных на улучшение бизнес-климата в стране. При этом ключевым фактором является сохранение позитивных внешних условий, прежде всего высоких цен на нефть (выше 100 долл./барр.), и сохранение спроса на российский сырьевой экспорт (в физических объемах). Данный сценарий (стагнационный) мы считаем наиболее реалистичным. Основным содержанием базового сценария являются низкие темпы экономического роста (ниже среднемировых), обусловленные незначительным усилением инвестици-

онной активности, замедлением роста конечного потребления домашних хозяйств. Реальные располагаемые доходы населения в 2014–2016 гг. будут расти на 0,9, 0,4, 1,0% соответственно.

В случае же падения нефтяных цен до уровня 80 долл./барр. предполагается иной сценарий (назовем его пессимистическим), содержанием которого станут отрицательные темпы роста реального сектора, значительная девальвация национальной валюты и т.п. Иными словами, даже стагнационный (реалистический) сценарий рассматривается при условии сохранения внешнего позитивного фона.

В соответствии с реалистическим (стагнационным) сценарием был рассчитан прогноз развития рынка Москвы и Перми до 2016 г. Расчет производился с помощью модели функционирования локального рынка жилой недвижимости (версия 2.0 от 2013 г.)¹. Результаты расчетов приведены на *рис. 17, 18*².

А. Первичный рынок

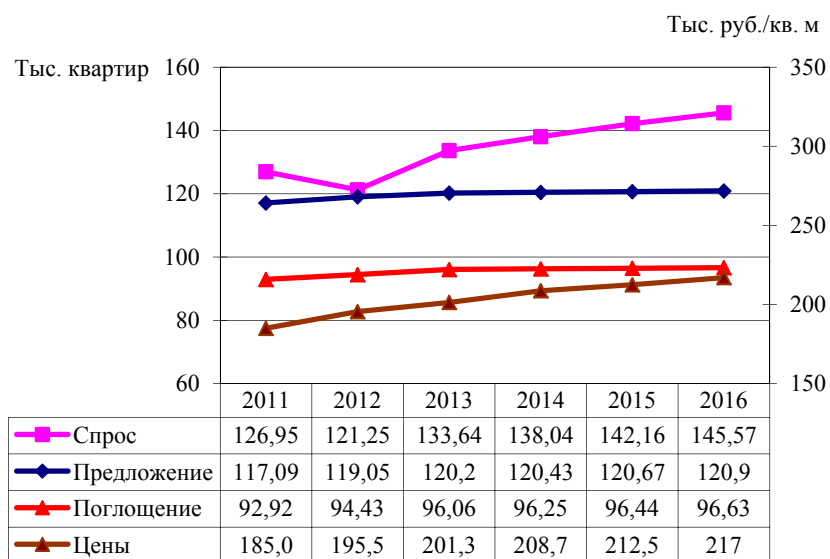


¹ Стерник Г.М., Свиридов А.В. Совершенствование и ретроспективная проверка методики среднесрочного прогнозирования развития локального рынка жилой недвижимости // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. № 10 (145). С. 48–63. <http://realtymarket.ru/metodi-eskie-materiali>.

Стерник Г.М., Свиридов А.В. О влиянии макроэкономических условий на развитие рынка жилой недвижимости (на примере Москвы). Доклад на Аналитической конференции МАР. 30.08.2013. <http://realtymarket.ru/konfa.html>.

² На *рис. 17 и 18* кривая «поглощение» показывает количество сделок купли-продажи и мены на вторичном рынке и суммарная площадь ушедших с рынка квартир на первичном рынке. На вторичном рынке единицей измерения объема поглощения является количество квартир, на первичном рынке – кв. м.

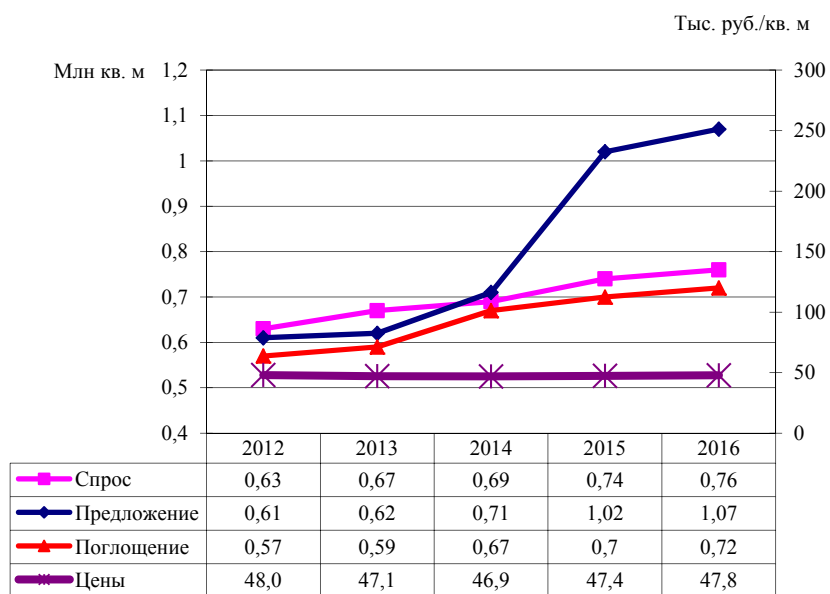
Б. Вторичный рынок



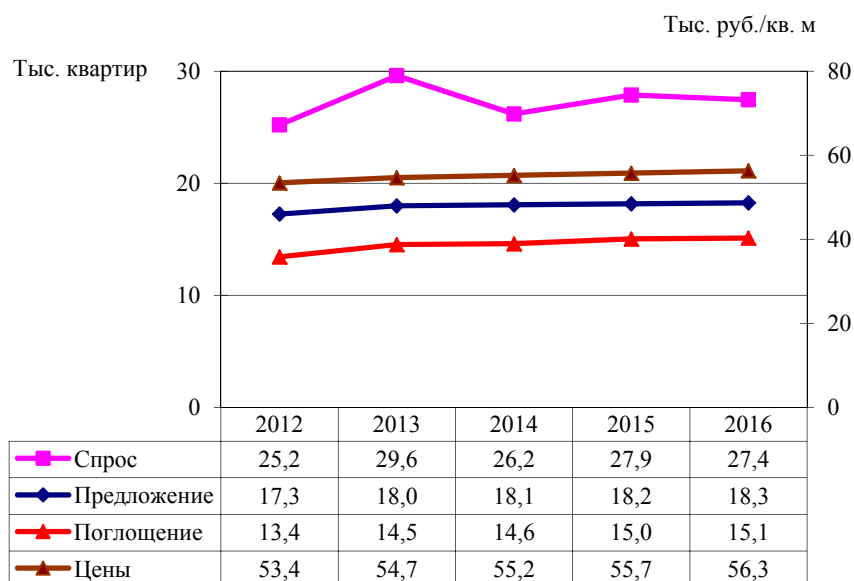
Источник: ООО Sternik's Consulting.

Рис. 17. Прогноз динамики развития рынка жилой недвижимости Москвы при макроэкономических условиях по наиболее вероятному сценарию

А. Первичный рынок



Б. Вторичный рынок



Источник: исходные данные – ООО «Аналитический центр «КД-консалтинг», г. Пермь, расчеты – ООО Sternik's Consulting.

Рис. 18. Прогноз динамики развития рынка жилой недвижимости Перми при макроэкономических условиях по наиболее вероятному сценарию

Согласно прогнозу, наиболее вероятная ситуация на рынке жилой недвижимости этих городов – стабильность с небольшим темпом роста/снижения цен, объема предложения и поглощения площадей на первичном и вторичном рынках (+/- 3–4% в год).

6.6. Военная экономика и военная реформа в России

Строительство военной организации России в 2013 г. продолжилось так же, как и начиналось в 1992 г. и осуществлялось впоследствии, – сумбурно. Это относится как к преобразованиям Министерства обороны Российской Федерации, так и к модернизации Вооруженных Сил (ВС) России.

Формально у России в 2013 г. были все основные документы, которые необходимы для планомерного военного строительства: Государственная программа вооружения на период 2011–2020 гг. (ГПВ-2020), Стратегия национальной безопасности (СНБ-2020) и Военная доктрина РФ. Все эти документы были утверждены президентами.

Однако успехи были достигнуты лишь при реализации некоторых из них, в частности, при решении социально-экономических проблем военнослужащих. В целом же личный состав ВС России воспринимал «новый облик» ВС и Минобороны с недовольством. А в канун 2013 г. разразился скандал, вызванный раскрытием фактов мошенничества, о которых заговорила вся страна. Президенту В. Путину пришлось сменить тех, кто осуществлял военное строительство. Выявились и стратегические просчеты.

Таким образом, 2013 г. стал годом вынужденного незапланированного поворота в строительстве военной организации РФ. После замены в срочном порядке Президентом

РФ оскандалившихся руководителей военного ведомства чиновники «по умолчанию» стали сверять стратегический замысел военной реформы только с указами президента. Хотя в сложившейся ситуации, исходя из норм правового государства и из теории управления, следовало бы обновить СНБ-2020, Военную доктрину, скорректировать неудачно начатую ГПВ-2020 с тем, чтобы все лица, участвующие в управлении, могли руководствоваться ими как долгосрочными документами.

Требуемые концептуальные перемены в военной организации России до сих пор четко не обозначены. Даже решение о создании в ВС России нового рода войск, способных вести специфические боевые действия в информационной (кибернетической) сфере, было объявлено, но не отражено в документах стратегического планирования. В 2013 г. о СНБ-2020 и Военной доктрине должностные лица Минобороны сами не вспоминали и не напоминали другим. Все занялись исправлением «ошибок» предыдущего руководства.

Показательно, что несколько лет тому назад, после появления аналогичных формирований в США и других государствах, руководство РФ не стало спешить создавать подобные структуры в Минобороны, ограничиваясь постановкой задач иным «силовикам», главным образом Федеральной службе безопасности Российской Федерации (ФСБ России). Это можно было объяснить представлениями о том, что главным объектом воздействия в возможных новых информационных войнах являются люди (население), поэтому заботиться надо лишь о защите населения. Тем более что объективно ситуация в информационной сфере менялась именно в части, касающейся населения. Например, доля взрослых россиян, обладающих мобильным телефоном, увеличилась до 91%. Расширилась и сеть Интернет. Соответственно снизилась роль телевидения и печатных СМИ, подконтрольных власти. Даже при возникновении чрезвычайных ситуаций природного характера население получало многие сведения из неподконтрольных государству источников. Так было в Крымске при наводнении, в Челябинске при падении метеорита и т.д., когда средства массовой коммуникации (СМК) возобладали над СМИ, подконтрольными власти. Это объясняло и оглядку руководства на Ближний Восток, недавние военные события на котором показали, что через СМК возможно нежелательное для государства воздействие на мирное (до некоторых пор) население и на его неконтролируемую «самоорганизацию».

Позднее пришло осознание того, что современные информационные (кибернетические) системы позволяют воздействовать не только на людей, но и на технические (военно-технические) системы, которые все компьютеризованы. Процессы управления в них автоматизированы. А это означает, что планированием и ведением информационных войн должны заниматься не только ФСБ России или подобные органы, но и военное ведомство, эксплуатирующее военно-технические системы в своих ВС и ищущее разнообразные пути воздействия на системы потенциального противника.

Средства информационных войн встревожили зарубежных государственных деятелей в 2013 г. еще и потому, что ситуацию одновременно усугубил экономический кризис, охвативший большинство стран и влияющий как на соответствующие органы власти, так и на население, недовольное снижением уровня жизни.

Отвечая на эти вызовы, ряд государств уточнили концепции развития своих силовых структур и особенно вооруженных сил. Были пересмотрены задачи военных ведомств. Как правило, новые взгляды зарубежных руководителей отражаются в документах, основанных на серьезных научных разработках.

Так, в апреле 2013 г. была утверждена новая «Стратегия Франции 2013: официальный документ»¹. Не ставя перед собой задачу сопоставления этого документа с СНБ-2020 (или с совокупностью положений, изложенных в указах В. Путина), отметим лишь следующее. По заявлению разработчиков нового французского документа (четвертого в истории страны), он «засвидетельствовал новый этап в обеспечении стратегической безопасности Франции и всей Европы». При этом многие стратегические положения прежних концепций были сохранены. Но есть и существенные новшества. Одним из ключевых пунктов документа является создание агентства для противодействия информационным и кибернетическим угрозам (l'Agence de la sécurité des systèmes d'informatiques), нацеленного как на обеспечение обороноспособности, так и на участие в наступательных операциях Франции.

Тем не менее, несмотря на рост геостратегических амбиций Франции, объем военных расходов предлагается уменьшить. Финансовое обеспечение будущих операций авторы стратегии предлагают разделить между членами Европейского союза (ЕС). Другие государства, включая США, также были вынуждены уточнять свои концепции военного развития и ограничить традиционные военные расходы, чтобы избежать недовольства населения.

Станет ли Россия заниматься разработкой новой (или обновлением прежней) концепции (стратегии) развития своих ВС и, главное, отважится ли на сокращение военных расходов – вопросы, выходящие за рамки данного обзора.

Однако напомним о следующих важных обстоятельствах. Первое: рост военных расходов в российском бюджете после 2010 г. и их перекося в сторону расходов на оснащение ВС, называемых расходами «на развитие», по сравнению с расходами на содержание ВС (на «проедание») был основан не на достоверных военно-экономических данных, а на дезинформации. Авторы данного обзора неоднократно отмечали это в своих публикациях², ссылаясь на первоисточники, но факты игнорировались.

И второе обстоятельство. Уточнение стратегических документов нужно не президенту, а управленцам более низкого ранга – для лучшего понимания общего замысла нынешней модернизации и взаимодействия «по горизонтали» при решении частных задач. Было бы полезно и повышение осведомленности о переменах в ВС России всего общества.

6.6.1. Наиболее актуальные проблемы военного строительства и их решение

Ни военно-политические руководители, ни их окружение не выступали с открытым, доступным для анализа независимыми экспертами изложением экономических обоснований замыслов военной реформы и своих управленческих действий. А выступления – перед «народными массами» и журналистами – в принципе, не могут заменить научную дискуссию с независимыми экспертами.

¹ Ватэнейбл Л. Стратегия Франции 2013. URL: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=169217> (дата обращения: 15.07.2013). Реферативный перевод см. <http://csef.ru/index.php/ru/oborona-i-bezopasnost/project/340-voenno-strategicheskie-otsenki-i-prognozy/1-stati/4742-strategiya-frantsii-2013-ofitsialnyj-dokument>.

² Цымбал В.И. Необходима корректировка планов военного строительства // Экономическое развитие России. 2013. № 8. С. 49–52.

В этих условиях внезапно назначенный на должность министра обороны С. Шойгу, как и следовало ожидать, начал с дел не только злободневных, но и не требующих новых существенных затрат и разбирательств в запутанных мошеннических схемах.

Одно из первых своих решений новый министр озвучил на встрече с руководящим составом Минобороны тотчас после своего назначения. Он отметил, что в торжественных парадах по случаю Дня Победы вновь должны участвовать воспитанники суворовских и нахимовских училищ. И это в 2013 г. было осуществлено. Кроме того, министр объявил о планах вернуть военные вузы, деятельность которых при А. Сердюкове координировалась департаментом образования военного ведомства, главнокомандующим видами и родами войск, в интересах которых и должна осуществляться подготовка кадров с учетом поступления новых образцов вооружения. И это тоже было сделано.

Положительный резонанс вызвали заявления министра, касающиеся элементов формы одежды военнослужащих. Решаются и другие, казалось бы, мелкие, но важные бытовые проблемы.

Уточнены представления о рациональной структуре воинских формирований и дислокации войск. В частности, вернулись к организационной структуре «дивизия – полк» в авиации Военно-воздушных сил (ВВС), а также к реформированию бригад противозушной и воздушно-космической обороны в дивизии противозушной обороны (ПВО). В базировании ВВС главным стал принцип «один полк – один аэродром».

Намного сложнее ситуация с возможностью вернуть «утраченное» имущество – то, что было разворовано при А. Сердюкове. Дело заведомо обречено на большие трудности, поскольку умело закамуфлированный, якобы законный характер осуществленных сделок требует подачи в суды исков об их расторжении и признании сделок недействительными.

Проще сказать, что будет с передачей еще оставшихся в Минобороны излишков непрофильного военного имущества. Функции по его реализации, как предполагается, будут переданы Росимуществу.

Проблемным остается избавление Минобороны от не нужных ему запасов устаревшей военной техники – это почти 300 тыс. т опасного «металлолома», которые сейчас приходится охранять. Продолжающиеся попытки уничтожить их силами Минобороны не только чреваты людскими потерями, но и неэффективны.

Очень важными представляются заявления нового министра об открытости ведомства, о публикации планов и итогов работы. Эффективным новшеством оказалось и проведение селекторных совещаний с привлечением варьируемого состава участников, а также освещение их результатов в СМИ. Ожидавшийся выпуск «Белой книги» Минобороны задержан, однако исключительно положительным следует считать появление на интернет-сайте Минобороны Отчета МО-2013¹.

Подводя итог действий С. Шойгу в 2013 г., следует отметить полезность большинства из них, но дальнейшие последствия проявятся много позже.

6.6.2. Военно-кадровая политика и обеспечение военнослужащих

После назначения нового министра и перемещений ряда должностных лиц в верхах российского военного ведомства появилось предложение скорректировать прежде всего военно-кадровую политику (ВКП), в том числе вернуть в строй всех компетентных

¹ <http://vil.ru/files/result2013/index.html>

специалистов. Но, к сожалению, после стольких лет «реформ» и старения кадров, после потери научных школ и преемственности в них это вряд ли осуществимо.

Сокращение общей численности офицеров с 335 тыс. до 150 тыс., с чего начинали А. Сердюков и Н. Макаров, а затем увеличение этой численности до 220 тыс. сделало правомочным вопрос: была ли продуманной военно-кадровая политика? Просчитана ли она в настоящее время? Не велико ли теперь такое количество строевых офицеров для общей заявляемой численности ВС в 1 млн человек? Армии и флоту сейчас нужны в основном не менеджеры в погонах, а специалисты нижнего и среднего уровней войско-вой иерархии.

Кроме того, новым в ВС стало формирование нескольких так называемых «научных рот» и укомплектование их «наиболее одаренными выпускниками вузов». Однако сколько-нибудь заметный эффект от их деятельности будет не скоро.

В то же время против этих планов выступают лоббисты традиционных военных учебных заведений и программ обучения. Лоббистов не останавливает тот факт, что для поддержания численности в 220 тыс. офицеров достаточен ежегодный выпуск из училищ и военных институтов около 10 тыс. человек. Выпуск сверх этого будет избыточным. Тем не менее в 2013 г. был объявлен прием в вузы Минобороны 15680 курсантов.

Не все сбалансировано и в потребностях отбора и подготовки нужного количества лиц рядового и младшего командного состава (РМКС) на добровольную военную службу по контракту. Требование президента наращивать их количество на 50 тыс. ежегодно означает, что следует не только отбирать новых контрактников, но и, всячески заинтересовывая, удерживать тех, которые достойно служат. При этом, как показали многочисленные исследования, уровень денежного довольствия (ДД) даже при учете других стимулов должен превышать уровень средней зарплаты по стране (СЗП). В настоящее время начальное ДД без новых надбавок составляет около 20 тыс. руб./мес. СЗП в стране находится на уровне около 29 тыс. Изменения этой ситуации в ближайшие годы не предвидятся. Новые надбавки вводятся не для всех. По итогам 2013 г. планировалось довести количество контрактников в ВС России до 241,4 тыс. человек, а получилось с трудом лишь до 225 тыс. И это при том, что набор в 2013 г. был доведен до 81 тыс., т.е. перевыполнен на 27%. В то же время отказ от продления контракта ранее набранными контрактниками оказался значительно выше ожидаемого, следовательно, стимулы служить оказались низкими.

В. Путин отметил, что 5 лет назад Министерству обороны выделялось около 600 млрд руб. в год, затем это объем был удвоен, а на 2014 г. он составит 2,3 трлн. При этом основная прибавка уходит в сферу оснащения ВС России оружием. А на требуемое увеличение ДД контрактникам (по оценкам, это ориентировочно 30 млрд руб.) у правительства как не было, так и сейчас «нет денег». Впрочем, нет их и на обещанную индексацию военных пенсий, и на многое другое из категории расходов на «проедание».

Общая укомплектованность ВС России осталась практически неизменной – в районе 82%. Правомочны вопросы: обоснованно ли это значение показателя и не пора ли признать достаточной численность меньше миллиона? Еще более важно для гражданского общества знать, действительно ли в мирное время нам обязательно нужны солдаты, служащие по призыву. Даже с учетом того, что для них сокращен срок начальной подготовки к службе в строевых частях до 4 месяцев за счет увеличения интенсивности

подготовки, правомочен вопрос: эффективна ли их «отдача» за оставшиеся 8 месяцев службы?

Не менее тревожны и другие вопросы. В который раз россияне заверили в том, что в горячие точки будут направляться только служащие по контракту¹. Но еще свежи факты неоднократных нарушений такого рода заверений. Сохраняются проблемы и по другим направлениям обеспечения военнослужащих, особенно – по обеспечению жильем. Успехи огромны, но парадоксальна динамика: чем больше выделяется квартир, тем напряженнее становится слабо убывающая очередь бесквартирных, обусловленная также и возрастанием требований офицеров (ранее уволенных и увольняемых) к качеству и месторасположению выделяемого жилья. А поскольку потребности в жилье удовлетворяются за счет как бюджетных, так и внебюджетных средств, зыбкость различий между ними порождает стремление сделать систему закрытой. А значит, коррупция в ней неизбежна.

Наверное, поэтому новый министр обороны предложил с 1 января 2014 г. сделать основной формой обеспечения постоянным жильем военнослужащих не квартиры, а единовременные денежные выплаты² соответствующего размера, что, по его мнению, сделает очередь беспроблемной. Соответствующий закон принят в декабре 2013 г.

Положительным явлением, связанным с ВКП, стало повышение уровня оперативной подготовки военнослужащих, подразделений, соединений, проведение межвидовых учений.

Подводя итог достижений и упущений в ВКП, осуществлявшейся в 2013 г., нельзя не отметить инициативы, выдвинутые в Минобороны РФ и в законодательных органах нашей власти на исходе 2013 г., когда стало ясно, что комплектование ВС России в их планировавшейся численности становится все более затруднительным. Подготовлен и внесен в Думу ряд поправок в законодательство. Но гарантий на успех нет, поскольку не преодолены два главных фактора: принуждение к службе (по отношению к призываемым) и жадность (по отношению к приглашенным служить добровольно по контракту).

6.6.3. Военно-техническая политика и обеспечение ВС России вооружением

Анализ результатов, достигнутых за 2013 г. в основных сферах российской военно-технической политики (ВТП), затруднен многочисленными обещаниями, делавшимися при обосновании уровня военных расходов на ее реализацию, и невнятной сопоставительного анализа не только реальных достижений, но и упущений.

Напомним, что было обещано не только увеличение поставок нового вооружения и военной техники (ВВТ) для собственных ВС России, но и решение ряда других задач, в частности, таких как:

- 1) всестороннее развитие оборонно-промышленного комплекса (ОПК) РФ, его технологическое оснащение и подготовка производственных кадров;
- 2) производство ВВТ не только для собственных ВС, но также и в рамках военно-технического сотрудничества с другими странами (экспорт и импорт);
- 3) поддержание ВВТ в исправном, боеспособном состоянии;

¹ Гаврилов Ю. В бой пошлют профи // Российская газета. 2013. 15 февраля.

² http://ria.ru/defense_sofety/20130204/921125299.html

- 4) разработка новых военных технологий и новейших средств вооруженной борьбы, а также подготовка инженерных и конструкторских кадров, владеющих современными технологиями;
- 5) передача новейших технологий и конструкторских решений из военной сферы в народно-хозяйственную сферу и наоборот.

Эти задачи, как известно, формулировались не строго, не формально, а повествовательно. Они ставились в Основных направлениях развития ВС России на длительную перспективу, в ГПВ-2020 на период с 2011 по 2020 г., в программах развития ОПК, конкретизировались в государственных оборонных заказах (ГОЗ) и ряде других документов. Кроме того, задачи уточнялись в рамках постоянного управления развитием ВС и ОПК со стороны военно-политического руководства РФ, которое функционирует зачастую в режиме «ручного управления».

Однако нормативно-правовая база не заработала должным образом. Хотя вице-премьер Д. Рогозин и поблагодарил законодателей за подготовку нужных законов: «Мы провели всю необходимую работу и к новому 2012 г. приняли, а президент страны подписал, законы. Прежде всего, это Федеральный закон № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», это Федеральный закон № 44-ФЗ, который сейчас, по сути дела, уже входит в свои права, «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Ну и, конечно, закон «О Фонде перспективных исследований»¹.

Говоря об итогах 2013 г., нельзя не отметить следующее: у любой ГПВ основными считаются первые 5 лет ее выполнения, т.е. у нынешней программы это 2011–2015 гг. Поэтому 2013 г. является в некотором смысле центральным за рассматриваемый период времени. Хотя и оторвать итоги этого года от неудач ГПВ в предыдущие два года² невозможно.

Кроме того, началась подготовка к разработке новой ГПВ-2025 на период с 2016 по 2025 г. При этом для руководства ОПК должны были бы обязывающе звучать слова В. Путина о том, что в будущем (срок не назывался) у Российской Федерации таких огромных расходов на ГПВ больше не предвидится.

Пока эти, казалось бы, естественные вопросы выведены из области не только решаемых, но и обсуждаемых. Только в самом конце 2013 г. в своем послании президент упомянул эту проблему и потребовал искать способы ее решения. И, скажем прямо, потребовал своевременно. Ведь уже утвержден новый бюджет, охвативший период 2014–2016 гг., т.е. выходящий за рамки первой пятилетки ГПВ-2020, но в нем нет никаких намеков на финансовое обеспечение перехода к скорому завершению периода рекордно высоких расходов на оснащение ВС.

Все еще сохраняющееся толкование нынешней ВТП ведет Россию к тому, что принцип «урвать побольше здесь и сейчас», ставший доминирующим для многих наших топ-менеджеров, продолжает оставаться важнее любой другой мотивации их деятельности. Таким образом, борьба за бюджетные средства продолжается, а слова Президента РФ о неизбежности снижения военных расходов в будущем фактически игнорируются.

¹ Рогозин Д. Возрождая «оборонку» // ВПК № 49 от 18.12.2013.

² Зацепин В. Параллельная реальность государственного оборонного заказа // Экономическое развитие России. 2013. № 11. С. 52–54.

В итоге получается, что по некоторым из пяти перечисленных выше задач есть отдельные безусловные успехи, но целостного видения успешного развития ОПК, оснащения ВС России, а тем более благотворного влияния ОПК на развитие всего народного хозяйства страны пока нет. Приведенные ниже материалы иллюстрируют это положение.

Развитие ОПК РФ

В связи с тем что перед военной организацией РФ поставлена задача превращения нынешней армии в инновационную, естественно, потребовалось обеспечить ее новейшими образцами ВВТ, а для этого – обновить научно-техническую и производственно-технологическую базу нового поколения на предприятиях ОПК. Была разработана соответствующая программа модернизации ОПК, выделены средства.

В конце 2013 г. в ОПК прошло широкое обсуждение проблем этого сектора экономики¹. В заседании приняли участие заместитель министра обороны РФ Ю. Борисов и первые лица либо заместители руководителей крупнейших госкорпораций и холдингов – поставщиков вооружения. Тема разговора – ГОЗ, его роль в выполнении ГПВ-2020.

По свидетельству заместителя министра обороны, «использование государственных средств обложено рядом условий, по сути, выхолащивающих весь смысл их использования. Например, не предусмотрено сотрудничество с инжиниринговыми фирмами. А без грамотного инжиниринга в наше время создать современное рентабельное и высокопроизводительное производство невозможно. Еще одна беда – конкурсы, предписанные федеральным законодательством. Приходится покупать у победителя низкокачественную дешевку – станки «серого» происхождения без сервисного обслуживания и поставок соответствующего инструмента. К тому же, как отметил Ю. Борисов, законом было установлено, что 50% закупаемых станков должно быть произведено в России. А это, как правило, «железо» прошлого века». Хронически не решаются и проблемы ценообразования. Однако ни Минобороны, ни ОПК не видят в этом своей вины: «Потому что решаться проблемы должны в первую очередь на уровне законодательства. Другое дело, что Минобороны и ОПК могли бы активизировать лоббистские усилия и принять более активное участие в выработке внятных законов, способствующих науке и производству, а не тормозящих их развитие».

Таким образом, из доступных данных об организационном и техническом развитии ОПК следует, что выделяемые этому комплексу средства «осваиваются», но реальной «отдачи» мало. Одно из объяснений этому – засилие монополистов на высших уровнях производственной иерархии ОПК, которые пытаются диктовать свои цены, сроки и даже основные характеристики ВВТ. Сказывается и то, что при «выживании» ОПК в предшествующие годы сохранились в основном «головные» предприятия, а производители комплектующих изделий сникли, не смогли обновиться и конкурировать с зарубежными поставщиками, многие обанкротились.

В этих условиях некоторые контракты невозможно заключить из-за отсутствия желающих их выполнить. И простое увеличение выделяемых средств ситуацию не спасает. «Государство вынуждено очень дорого покупать военную технику», – говорит заместитель руководителя ВПК О. Бочкарев. «В этой сфере процветают коррупция и серые схемы закупок, – добавляет председатель отраслевого отделения «Деловой России» по

¹ «Военное дело – компетентный разговор». Материалы круглого стола, прошедшего в РИА «Новости» в конце 2013 г.

ОПК И. Поляков. – Нечистые на руку исполнители на торгах добиваются наименьшей цены, после чего получают 80% аванса и исчезают. А сами предприятия, не справившиеся с заказом, легко могут получить новый».

Производство ВВТ для собственных ВС и на экспорт

Начало 2013 г. было многообещающим. 10 января был торжественно поднят флаг ВМФ на ракетном подводном крейсере стратегического назначения (РПКСН) К-535 «Юрий Долгорукий». В конце года таким же образом был «введен в строй» другой крейсер этого же проекта – «Александр Невский». Однако заметим, что на российский потенциал стратегического сдерживания это никак не повлияло, поскольку предназначенная для оснащения крейсеров печально прославившаяся ракета «Булава» на вооружение так и не принята, т.е. под торжественно поднятым флагом у нас пока ходят безоружные атомные подводные лодки (АПЛ). Выручает только ранее наработанный запас сил и средств стратегического сдерживания. Напомним, что стратегический потенциал скрупулезно подсчитывается на основе соглашения между США и РФ, а сведения, что немаловажно, публикуются.

Степень выполнения договоренностей об ограничении количеств стратегических наступательных вооружений (СНВ) по состоянию на 1.09.2013 г. показана в *табл. 28*.

Таблица 28

Сведения о количествах СНВ, имеющих у РФ и США

Наименование СНВ	Пороговые значения по договору	США по факту	РФ по факту
Развернутые носители: межконтинентальные баллистические ракеты (МБР), баллистические ракеты на подводных лодках (БРПЛ) и тяжелые бомбардировщики (ТБ)	700	809	473
Развернутые и неразвернутые пусковые установки тех же классов носителей	800	1015	894
Боезаряды на развернутых носителях	1550	1688	1400

Источник: Bureau of Arms Control. Verification and Compliance. Washington, DC: US Department of State, 2013.

Как свидетельствуют данные из *табл. 28*, по количеству стратегических наступательных средств, которые могут рассматриваться в рамках концепции сдерживания, Россия сейчас уступает США. Напомним еще, что США (кроме учитываемых по договору средств) обладают несопоставимо большим, чем РФ, количеством крылатых ракет морского базирования, а также другими средствами, которые не включались в межгосударственные соглашения. Так что соотношение сил становится все более несимметричным и приближается к порогу, предельному для сдерживания. Еще ближе к этому порогу подводит учет сил Великобритании и Франции, входящих в НАТО, а также развертывание систем ПРО. Пренебрегать этими соотношениями Россия, естественно, не может. Нельзя пренебрегать и учетом ядерного оружия (ЯО) у Китая и ряда других государств, обладающих таким оружием. Вот почему состояние стратегических сил сдерживания РФ было и остается основным, принципиальным показателем военной мощи РФ и ее безопасности.

Кроме ЯО, из года в год растут потенциалы неядерного высокоточного оружия, причем у многих государств. Россия пока отстает в области их развития, и это вынуждает ее сохранять запасы тактического ЯО и средств его доставки к целям, а также возможности применения в конфликтах регионального масштаба.

Не менее важна информационная поддержка средств стратегического сдерживания. РФ пытается решать и эту проблему. В 2013 г. построены 3 новые радиолокационные станции (РЛС) для системы предупреждения о ракетном нападении (СПРН) высокой заводской готовности (в Красноярском, Алтайском краях и в Оренбургской области), способные вести контроль баллистических, космических и аэродинамических объектов¹.

Что касается развития неядерных средств вооруженной борьбы, то в 2013 г. вопрос о возможности и целесообразности их приобретения в виде готовых образцов за рубежом перешел в новую фазу. Решать эту проблему кулуарно, как это пытался делать А. Сердюков, неправильно. А решать путем всестороннего анализа всех факторов и учета противоречивых суждений наши управленцы не умеют. Пока неизбежным остается только выполнение одного заказа на оснащение нашего ВМФ многоцелевыми надводными кораблями «Мистраль» французской разработки.

Перечислять в данном обзоре успехи и, наоборот, срывы в развитии всех неядерных средств вооруженной борьбы нет необходимости и технических возможностей. Даже если ограничиться, например, анализом результатов, достигнутых в развитии авиационной техники и вооружения, на основе новейших научных достижений. Кроме того, они традиционно тесно связаны с развитием гражданской авиации и в этом смысле показательны для рассматриваемых задач ОПК в целом.

Однако не следует забывать, что военная авиационная техника в современном мире все в большей степени уходит в сферу беспилотных летательных аппаратов (БЛА), при этом важнейшее значение имеют информационные и кибернетические средства управления. А с этим у России наблюдается традиционное отставание. Нельзя не упомянуть аппараты большой продолжительности полета, которые разрабатываются сейчас в РФ компаниями «Транзас» (Петербург) и ОКБ «Сокол» (Казань) на общую сумму 3 млрд руб. Еще более тяжелый БЛА разрабатывается ОКБ Сухого². Но, как и в прежние годы, средства на разработку БЛА тратятся, а принимать на вооружение нечего.

Лидерами в развитии и боевом применении БЛА являются США и Израиль. Но военно-техническое сотрудничество с ними затруднено. США избегают контакта с нашими предприятиями. Израиль же сотрудничает, но с оговорками. Есть и любопытная информация: эмиратская компания ADCOM Systems готова предоставить Минобороны России свой беспилотный аппарат United 40 для испытаний. Хотя, по некоторым данным, этот беспилотник был разработан при активном участии инженеров из Харьковского авиационного института. Однако пути конкурентных взаимоотношений неисповедимы. Казалось бы, если уж российские военные нуждаются в таком аппарате, то более рациональной была бы прямая работа с харьковчанами. Но отношения между Россией и Украиной, соответственно и между их ОПК, настолько противоречивы, что политика подавляет рациональные действия.

В целом срывы в решении, казалось бы, главной задачи, под которую выделялись огромные средства, свидетельствуют, что ГПВ-2020, которую российский президент однажды назвал «просчитанной до последней копейки» и поэтому не подлежащей никакой урезке, на самом деле таковой не является. Оборонная промышленность просто не успевает эффективно освоить деньги, которые в нее готовы вложить. Вот почему ГПВ-2020 в 2013 г. понемногу начала урезаться как бы сама собой. Министр финансов РФ

¹ Военно-промышленный курьер № 2 от 16–22.01.2013.

² Никольский А. Беспилотники в ассортименте // Ведомости. 2013. 5 декабря (№ 226).

А. Силуанов сообщил об этом в конце 1-го полугодия, сказав, что «Минфин РФ согласовал с Минобороны перенос части расходов по государственной программе вооружений на более поздний срок», и пояснил, что речь идет о том, чтобы перенести часть бюджетных расходов, запланированных на эти цели в 2014–2016 гг., на 2017–2018 гг. Однако, по его словам, «срок исполнения программы – 2020 год – останется неизменным»¹ и общая сумма расходов также.

Это дало основания некоторым экспертам высказать вполне резонное мнение о том, что «главная сегодняшняя проблема Вооруженных Сил и ОПК – вовсе не нехватка финансирования и даже уже не воровство, а глубокая дезорганизованность и зашкаливающая некомпетентность корпуса управленцев. Испытания «Булавы» идут уже девять лет, половина пусков неудачны, а кто скажет, что в этот злосчастный проект закачали мало денег?»²

Тем не менее отчетность по итогам года осуществляется по-прежнему в рублях, за которыми не видно ни успехов, ни конкретных провалов.

Проблемы эксплуатации ВВТ

Одним из новых предложений С. Шойгу, влекущих за собой серьезные последствия, стала идея перехода на сквозные контракты с промышленностью³ по обеспечению «полного жизненного цикла» ВВТ. Заявлено, что это должно «минимизировать риски срыва заданий государственного оборонного заказа (ГОЗ)». Впервые новая схема, касающаяся ремонта и утилизации ВВТ, была предложена министром обороны в конце января 2013 г. на встрече с президентом страны. Поясняя решение Шойгу, его заместитель Ю. Борисов сказал, что каждое изделие, предназначенное для ВС, уже выходя из заводских ворот, будет находиться на сопровождении предприятия промышленности вплоть до этапа утилизации. Он заверил, что «на заключение подобного рода контрактов получено одобрение от предприятий». Формально это будет выглядеть как сопровождение изделий, поставляемых «в российскую армию с текущего года ...дополнительными соглашениями, обеспечивающими обслуживание, ремонт и утилизацию на всем протяжении эксплуатации изделия». Ожидается, что в числе первых таких контрактов будет соглашение на обслуживание АПЛ «Юрий Долгорукий», а также самолетов фронтовой, военно-транспортной и стратегической авиации.

Сказать что-либо уже сейчас о полезности этого новшества трудно. Польза для предприятий промышленности понятна – они получают выгодные заказы. А вот польза для воинских частей и, говоря шире, для обороноспособности страны не столь очевидна. Не исключено, что для особых условий базирования эффект может быть обратным, как ранее наблюдалось при огульном внедрении аутсорсинга для обеспечения потребностей войск. Кроме того, никто не гарантирует «вечную жизнь» предприятий-изготовителей. И тогда окажется, что от проверенного нашей предысторией опыта подготовки специалистов по эксплуатации ВВТ в строевых частях мы отказались, а заводских «умельцев» на месте уже не будет или по каким-либо причинам они не смогут прибыть для ремонта в зону боевых действий либо в суровые условия, например, Заполярья.

¹ mn.ru/society/20130614/348897295.ht...

² <http://www.kommersant.ru/doc/2282902>

³ http://ria.ru/defense_safety/20130213/922638863.html

Разработка новых ВВТ и подготовка инженеров

В целях обеспечения динамичного развития прорывных, но рискованных технологий в интересах обороны страны и безопасности государства в РФ был создан Фонд перспективных исследований (ФПИ). Но окончательное формирование этого фонда затянулось, и надежд на скорое превращение его в некое подобие успешных зарубежных аналогов – в частности, американского ДАРПА – мало¹.

Не забыт и вопрос подготовки производственных кадров. По нему руководители промышленных предприятий и холдингов отчитываются перед Военно-промышленной комиссией при Правительстве РФ. И в целом, как многократно заявлено, ГПВ-2020 синхронизирована с Федеральной целевой программой (ФЦП) развития ОПК, государственным заказчиком-координатором которой является Минпромторг России. В рамках указанной ФЦП предприятия переоснащают производство и готовят его под выпуск новых образцов. Однако до полноценной увязки этих работ и тех, которые выполняются в рамках проектов, обещанных, например, от «РОСНАНО» или «Сколково», еще далеко. Остается надеяться, что все эти структуры и фонды проявят себя на следующих этапах выполнения ГПВ-2020, а главное – в рамках новой ГПВ-2025.

Проблема не забыта, но отношение к ней вызывает ряд вопросов. Для их постановки и поиска путей решения приведем слова из доклада Д. Рогозина в Государственной Думе: «Ставка должна быть не на глубокую модернизацию тех образцов вооружения и военной техники, которые сегодня способна производить наша промышленность, а на производство совершенно новых образцов вооружения, военной и специальной техники. Для этого нужны новые материалы, новые знания, новые решения, то есть новая программа должна быть инновационной. И здесь возникла самая большая проблема. Мы, по сути дела, исчерпали огромный научно-технический задел, созданный нашими отцами и дедами. Новых решений, которые могли бы быть реализованы в металле, практически не осталось»².

С этим спорить трудно. Хотя ежегодно средства на прикладные исследования и разработки выделялись. При этом председатель ВПК Д. Рогозин, добившийся создания ФПИ, вдруг указывает на других ответственных лиц, на другую потребность – «в том, чтобы повысить статус генерального конструктора – человека, который несет полную ответственность за поиск новых решений».

Но если главным генератором новейших научно-технических идей будет не ФПИ, а группа конкурирующих между собой генеральных конструкторов, причем нацеленных на создание законченных образцов ВВТ, а не компонентов, материалов, технологий, то откуда появятся новые компоненты, да еще и «двойного назначения»? Не противоречит ли такая концепция принципам американской ДАРПА, а значит, и нашего ФПИ?

Передача технологий из военной сферы в народное хозяйство

Как и по предыдущей задаче, особых результатов в 2013 г. не было. А то, что было, вызвало больше вопросов, чем ответов. Так, например, в конце года был заявлен неожиданный «вклад» российской компании «Ростехнологии», ориентированной главным образом на оборонную тематику, в производство нового смартфона с двумя дисплеями, получившего название «YotaPhone». Главное потребительское свойство йота-

¹ Цымбал В.И. Что даст экономике России принятие закона о ФПИ? // Экономическое развитие России. 2013. № 2. С. 48–52.

² Рогозин Д. Возрождая «оборонку» // Военно-промышленный курьер. 2013. 18 декабря (№ 49).

фона, как можно понять, состоит в повышении надежности доведения важнейшей информации (в случае разрядки аккумулятора, питающего основной дисплей) до потребителя.

О применении такого рода устройств в военных целях ничего не сказано, хотя необходимость оснащения военнослужащих современными надежными и неприхотливыми средствами обмена информацией и пространственно-временного обеспечения, например, от ГЛОНАСС, давно обсуждается. Но такое представление возможного двойного назначения нового гаджета вряд ли обеспечит ему окупаемость и усилит военную полезность. Остальное же в новом устройстве выглядит обескураживающе, поскольку объявлено, что российской является только идея создания двухдисплейного устройства. А тот гаджет, который был показан премьеру, как выяснилось, собран из импортных деталей и не в России, а в Сингапуре.

Куда более серьезный пример двойного (гражданского и военного) применения изделий, выпускаемых ОПК, – пассажирский самолет SSJ-100. Но и его успешным назвать трудно. Расчет на ожидавшиеся объемы продаж самолета за рубежом не оправдался, поэтому вынудили военных заказчиков ВВТ приобрести этот самолет, хотя у него высокие требования к качеству аэродромов базирования, что, в принципе, нехарактерно для военной авиации.

Главное же состоит в том, что равно пессимистичны перспективы как военного, так и гражданского секторов отечественной авиации. Об этом убедительно сказал наш авторитетнейший летчик-испытатель М. Толбоев, который главной причиной неудач и даже трагедий (в частности, той, которая произошла с гражданским самолетом в Казани) назвал общеизвестное: «Это – коррупция в прямом виде»¹. И предрек возможность пессимистического исхода.

Зачастую инновационные «продукты» являются фикцией. Вот что показали результаты некоторых проверок. «Минпромторгом России освоены колоссальные средства, выделенные государством, однако задачи по разработке и внедрению передовых технологий и развитию научно-интеллектуального потенциала авиа- и судостроительных отраслей не решены. Полученные результаты несопоставимы с затраченными ресурсами, при этом ни одно из изобретений государством не используется»². Кроме того, как отмечено в цитируемой публикации, «были выявлены факты оплаты министерством невыполненных НИОКР и завышения их цены. По предварительным оценкам, ущерб от этого мог составить до 1 млрд руб.».

В целом же, подводя итоги 2013 г. по всем проблемам оснащения ВС, министр обороны выразил удовлетворение: «ГОЗ в 2013 г. в части НИОКР (научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок) выполнен на 96%, и это не может не радовать. В части закупок ВВСТ (вооружения, военной и специальной техники) мы выполнили на 93%, в части ремонта и сервисного обслуживания ВВСТ – на 91%. Это серьезное достижение». И добавил: «Мы получаем значительный прирост по поставкам вооружения: в 1,7 раза получили больше техники, чем в 2012 г. При этом количество рекламаций не превысит уровень 2012 г. Нам надо работать над их дальнейшим сокращением, и здесь многое зависит от военной приемки»³.

¹ Магомед Толбоев: Причина авиакатастроф – взятка // Pravda.ru. 2013. 3 декабря.

² Николаев С., Сафронов И. Прокуроры заняли оборонку // Коммерсант. 2014. 29 января.

³ http://ria.ru/defense_safety/20140114/989097405.html.

6.6.4. Военно-финансовая политика

Исполнение федерального бюджета 2013 г. принципиально не отличалось от календаря двух предыдущих лет с двумя существенными внутригодовыми корректировками в июне и декабре. При этом в июне впервые с кризисного сентября 2009 г. в середине года расходы по разделу «Национальная оборона» были снижены на 6 млрд 540 млн руб. Законом о федеральном бюджете расходы по этому разделу были установлены первоначально в 2 трлн 106 млрд руб.¹, или на 223 млрд меньше планировавшихся правительством годом ранее². В конце года соответствующие расходы федерального бюджета было решено увеличить на 11 млрд 783 млн руб.³.

В результате указанных разнонаправленных изменений к концу бюджетного года ассигнования федерального бюджета по разделу «Национальная оборона» возросли всего на 0,25% – до 2 трлн 111 млрд 705 млн руб. (3,17% ВВП) при оставшемся неизменным общем объеме расходов бюджета. По сравнению с 2012 г. ассигнования по этому разделу в реальном выражении возросли на 7,4% (номинально – на 14,4%).

Все указанные выше показатели военных расходов отсутствуют в опубликованных законах о бюджете и определялись по отчетам Федерального казначейства и заключениям профильных комитетов Федерального Собрания РФ. Закрытость расходов федерального бюджета в 2013 г. по сравнению с предыдущими годами заметно усилилась и превысила исторический максимум 2006 г. на 2 п.п. (см. табл. 29), при этом секретные ассигнования составили 1 трлн 865 млрд 442 млн руб., из которых 63% предназначены ОПК в основном в виде ГОЗ и 26% – спецслужбам. Каких-либо качественных изменений к лучшему в системе засекречивания ассигнований федерального бюджета не произошло – государство бездумно держится еще советской колеи.

Таблица 29

Доля секретных ассигнований в федеральных бюджетах 2005–2013 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Расходы федерального бюджета в целом	11,3	11,8	10,3	11,9	10,0	10,5	11,7	11,7	13,9
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	3,7	6,3	5,5	8,7	5,1	4,8	9,8	11,4	9,5
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	–	<0,1	<0,1	3,7	–	–	–	–	–
0109 Государственный материальный резерв	82,9	89,2	92,2	90,2	85,0	85,1	86,6	86,8	87,2
0110 Фундаментальные исследования	2,1	1,2	1,1	1,0	0,8	0,3	1,0	2,7	0,7
0114 Другие общегосударственные вопросы	0,1	0,7	0,3	4,4	1,6	1,1	1,3	1,3	2,3
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	42,1	42,8	45,3	46,1	48,1	46,4	46,9	47,6	51,0
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	33,1	35,6	37,1	39,0	40,2	39,0	40,9	41,2	48,3
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0205 Подготовка и участие в обеспечении коллективной безопасности и миротворческой деятельности	100,0	100,0	100,0	–	–	–	–	–	–

¹ Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

² Законопроект № 607158-5 «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов». Москва. 30.09.2011.

³ Заключение Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности по Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» № 3.3-04/1892 от 26.11.2013.

Продолжение таблицы 29

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	45,2	46,9	50,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	80,1
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	98,4	93,9	93,7	93,2	92,9	91,3	92,2	94,5	94,1
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	2,5	8,8	24,4	29,2	34,6	42,0	36,8	44,9	41,9
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	28,5	31,6	31,1	31,8	30,8	32,1	32,5	23,3	27,4
0302 Органы внутренних дел	4,8	6,3	5,2	5,0	3,7	4,3	3,9	3,4	3,8
0303 Внутренние войска	11,8	10,3	9,8	10,3	8,2	8,3	7,9	4,6	4,5
0306 Органы безопасности	97,8	95,5	97,3	99,1	99,6	97,1	99,6	99,6	99,7
0307 Органы пограничной службы	100,0	99,0	97,6	100,0	99,5	98,6	99,1	99,1	99,6
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	59,0	62,4	50,7	51,4	51,0	51,3	47,0	42,6	40,7
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	74,0	66,4	64,4	75,5	79,4	92,1	86,0	85,9	91,4
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	8,3	50,7	40,0	56,3	68,4	67,9	78,3	13,6	12,3
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	0,1	<0,1	0,4	0,6	0,6	1,6	1,8	2,4	4,9
0411 Связь и информатика	–	–	–	–	–	–	–	–	1,6
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	–	–	5,2	5,8	4,5	5,6	11,9	14,2	18,2
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	0,1	0,1	<0,1	0,3	0,7	4,5	1,9	2,3	8,5
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	–	3,4	0,9	7,0	10,1	19,3	14,2	6,6	11,0
0501 Жилищное хозяйство	–	4,2	5,7	16,0	12,9	20,8	20,7	8,5	21,3
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	2,8	2,7	2,4	2,6	3,1	3,6	4,0	3,2	4,3
0701 Дошкольное образование	2,0	2,2	2,4	2,5	2,5	3,9	3,9	4,4	4,5
0702 Общее образование	1,5	1,9	2,1	2,0	2,8	3,5	0,4	0,2	0,5
0704 Среднее профессиональное образование	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	–	–	–	–
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	16,9	15,8	17,2	1,8	2,5	9,4	17,4	8,6	6,2
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	3,2	2,9	2,5	3,1	3,6	4,1	5,2	4,1	5,2
0709 Другие вопросы в области образования	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,3	0,4	0,4
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	–	–	–
0800 КУЛЬТУРА И КИНЕМАТОГРАФИЯ	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1
0801 Культура	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
0804 Периодическая печать и издательства	13,5	7,5	2,6	2,6	3,2	3,6	–	–	–
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средства массовой коммуникации	<0,1	0,2	–	–	–	–	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	4,3	4,0	2,6	4,1	3,5	3,0	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	–	–	–	–	–	–	2,7	2,4	2,7
0901 Стационарная медицинская помощь	5,6	4,7	2,9	3,2	2,8	2,4	2,3	2,0	1,8
0902 Амбулаторная помощь	н/п ¹	н/п	н/п	13,9	4,3	3,8	2,9	3,1	4,2
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	н/п	н/п	н/п	14,1	15,9	10,7	11,2	10,8	12,2
0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие	н/п	н/п	н/п	2,1	0,6	0,6	0,7	1,4	0,8
0908 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	0,3	0,3	0,2	0,4	0,3	0,6	–	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	–	–	–	1,7	1,1	1,0	–	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения	–	–	–	–	–	–	0,4	0,4	0,3

¹ Неприменимо вследствие изменения бюджетной классификации.

Окончание таблицы 29

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	–	–	–	<0,1	<0,1	–	–	0,1	0,1
1003 Социальное обеспечение населения	–	–	–	<0,1	<0,1	–	–	0,3	0,3
1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	–	–	–	–	–	–	0,3	0,3	0,4
1101 Физическая культура	–	–	–	–	–	–	62,0	41,5	9,1
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	–	–	–	–	0,3	0,3	0,4
1202 Периодическая печать и издательства	–	–	–	–	–	–	3,4	3,5	4,6
1400 МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА	–	–	0,2	–	–	–	–	–	–
1401 Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	–	–	0,5	–	–	–	–	–	–

Источник: Федеральные бюджеты 2005–2013 гг. Данные 2005–2010 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации, вступившей в силу с 2011 г. Курсивом выделены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации и оценки, подлежащие уточнению.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных ассигнований РФ в федеральном бюджете и их изменение относительно 2012 г. показаны в табл. 30. В связи с тем что в окончательном варианте федерального закона о бюджете на 2013 г.¹ какие-либо данные о полных расходах федерального бюджета в разрезе разделов и подразделов классификации расходов отсутствуют, для 2013 г. использованы данные, относящиеся к Федеральному закону от 3.12.2012 г. № 216-ФЗ. Пересчет в цены 2012 г. выполнен с использованием первой оценки² Росстатом индекса-дефлятора ВВП за 2013 г. (106,5%).

Таблица 30

Прямые военные ассигнования федерального бюджета по разделу «Национальная оборона»

Наименование раздела и подразделов	2013 г., млн руб. / то же в ценах 2012 г.	Изменение в 2013 г. по сравнению с 2012 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнований, % / изменение по сравнению с 2012 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2013 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	2106462	131648	15,73	3,16
	1977899	7,13	1,49	0,17
Вооруженные силы Российской Федерации	1628112	171140	12,16	2,44
	1528743661	12,61	1,68	0,24
Мобилизационная и внебюджетная подготовка	6792	–938	0,05	0,01
	6378	–12,82	–0,01	–
Мобилизационная подготовка экономики	5662	421	0,04	0,01
	5316	8,61	–	–
Ядерно-оружейный комплекс	29289	26	0,22	0,04
	27501	0,10	0,01	–
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	5804	814	0,04	0,01
	5450	17,55	0,01	–
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	195134	16391	1,46	0,29
	183225	9,82	1,17	0,02
Другие вопросы в области национальной обороны	235668	–55789	1,76	0,35
	221285	–20,14	–0,38	–0,09

Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

¹ Федеральный закон от 02.12.2013 г. № 348-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

² О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) за 2013 год. М.: Росстат, 31 января 2013.

Военные ассигнования в других разделах федерального бюджета приведены в табл. 31. В отличие от практики прошлых лет из состава военных расходов в других разделах бюджета здесь и далее исключены секретные расходы спецслужб на образование, здравоохранение, ЖКХ и проч., а также расходы на гражданскую оборону и содержание войск МЧС России (последнее – в связи с изменениями в стандарте отчетности ООН о военных расходах¹, вступившими в силу с 2012 г. и включившими в состав военных расходов также расходы на пенсионное обеспечение военнослужащих).

Таблица 31

**Прямые и косвенные военные ассигнования по другим разделам
федерального бюджета**

Наименование подраздела или характера ассигнований	2013 г., млн руб. / то же в ценах 2012 г.	Изменение в 2013 г. по сравнению с 2012 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнования, % / изменение по сравнению с 2012 г., п.п.	
			в федеральном бюджете 2013 г.	в ВВП
1	2	3	4	5
В разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Внутренние войска	129029 121154	-2744 -2,21	0,96 0,01	0,19 -0,01
Органы пограничной службы	142386 133696	47732 55,53	1,06 0,40	0,21 0,07
В разделе «Национальная экономика»				
Организация альтернативной гражданской службы	6 5	-1 -10,46	<0,01 -	<0,01 -
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	6 6	-711 -99,21	<0,01 -0,01	<0,01 -
Субсидии организациям транспорта, осуществляющим приобретение автотехники для пополнения подвижного состава автоколонн войскового типа	55 52	-3 -6,10	<0,01 -	<0,01 -
Субсидии на функционирование координационного центра Россия–НАТО	51 47	-2 -3,01	<0,01 -	<0,01 -
Строительство специальных и военных объектов	14306 13433	1666 14,16	0,11 0,02	0,02 -
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2011–2015 годы)»	87 82	-18 -18,36	<0,01 -	<0,01 -
Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям оборонно-промышленного комплекса	48285 45338	-7066 -13,48	0,36 -0,04	0,07 -0,01
Стипендии молодым работникам организаций оборонно-промышленного комплекса	240 225	-15 -6,10	<0,01 -	<0,01 -
Секретные расходы	86124 80867	32479 67,12	0,64 0,27	0,13 0,05
В разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	362 340	131 62,82	<0,01 -	<0,01 -
Обеспечение военнослужащих служебным и постоянным жильем	38382 36039	-93615 -72,20	0,29 -0,71	0,06 -0,15
В разделе «Образование»				
Расходы Минобороны	58511 54949	7260 15,23	0,44 0,07	0,09 0,01

¹ Доклад Группы правительственных экспертов по обзору функционирования и дальнейшему развитию механизма стандартизированной отчетности Организации Объединенных Наций о военных расходах. А/66/89. ООН, 14 июня 2011.

Окончание таблицы 31

1	2	3	4	5
В разделе «Культура и кинематография»				
<i>Расходы Минобороны</i>	2137 2006	115 6,08	0,02 –	<0,01 –
В разделе «Здравоохранение»				
<i>Расходы Минобороны</i>	47963 45963	2924 6,94	0,36 0,03	0,07 –
В разделе «Социальная политика»				
<i>Пенсионное обеспечение Минобороны</i>	254910 239352	–12731 –5,05	1,90 –0,04	0,38 –0,03
<i>Пенсионное обеспечение пограничной службы и внутренних войск МВД</i>	29012 27241	3390 14,22	0,22 0,03	0,04 –
<i>Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ</i>	6110 5738	–6 –0,11	0,05 –	0,01 –
<i>Дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы</i>	617 579	138 31,34	<0,01 –	<0,01 –
<i>Обеспечение проведения ремонта индивидуальных жилых домов, принадлежащих членам семей военнослужащих, потерявшим кормильца</i>	216 203	–403 –66,50	<0,01 –	<0,01 –
<i>Компенсации членам семей погибших военнослужащих</i>	1709 1605	88 5,81	0,01 –	<0,01 –
<i>Пособия и компенсации военнослужащим, приравненным к ним лицам, а также уволенным из их числа</i>	7256 6813	–2016 –22,84	0,05 –0,01	0,01 –
<i>Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву</i>	2503 2350	82 3,62	0,02 –	<0,01 –
В разделе «Физическая культура и спорт»				
<i>Расходы Минобороны</i>	1824 1713	1615 1653,93	<0,01 –	<0,01 –
В разделе «Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований общего характера»				
<i>Дотации бюджетам ЗАТО</i>	11566 10860	1984 22,35	0,09 –0,02	0,02 –
<i>Переселение граждан из ЗАТО</i>	527 495	–32 –6,10	<0,01 –	<0,01 –
ВСЕГО ПО ДРУГИМ РАЗДЕЛАМ	884178 830214	–25823 –3,11	6,60 –	1,33 –0,06

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В итоге в 2013 г. суммарные военные ассигнования (табл. 32) российского федерального бюджета, рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, оценены в 4,5% ВВП, что ставит Россию по этому показателю на один уровень с США, а также с такими странами, как Азербайджан и Мьянма (обременение экономик Европы и Китая в диапазоне от 1 до 2%, за исключением Великобритании с 2,5% и Франции с 2,3%).

В целом расходы по разделу 0200 «Национальная оборона» в 2013 г. были исполнены с экономией в 8 млрд 124 млн руб. (0,4%) относительно ассигнований последней версии закона о бюджете.

Экономия средств федерального бюджета по подразделу 0201 «Вооруженные Силы Российской Федерации» только на расходах Минобороны на содержание военнослужащих составила 25 млрд 725 млн руб. (6,7%) относительно ассигнований первой вер-

сии закона о бюджете. Вследствие отказа правительства в индексации денежного довольствия военнослужащим Минобороны в 2013 г. прирост расходов на содержание военнослужащих в реальных показателях составил всего 0,84%, несмотря на увеличение численности солдат и сержантов, проходящих службу по контракту, к концу года на 20% – со 186 тыс. до 225 тыс. человек. Всего на содержание военнослужащих Минобороны в 2013 г. израсходовано 360 млрд 420 млн руб. (0,54% ВВП).

Таблица 32

Суммарные показатели военных и связанных с ними ассигнований федерального бюджета в 2013 г.

Наименование ассигнований	Сумма ассигнований, млн руб.	Доля ассигнований, % / ее изменение по сравнению с 2012 г., п.п.	
		в федеральном бюджете 2013 г.	в ВВП
Суммарные военные ассигнования, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	2990640	22,34 1,48	4,48 0,11
Суммарные ассигнования по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	4144794	30,96 2,68	6,22 0,29

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Расходы на заработную плату гражданского персонала Минобороны составили 211 млрд 598 млн руб., увеличившись относительно прошлого года на 5,41% в реальном выражении, невзирая на проведенное 5%-ное сокращение численности гражданского персонала в соответствии с решением Совета безопасности РФ от 5 июля 2013 г. по вопросу «О совершенствовании военной организации РФ на период до 2020 г.»¹.

Расходы Минобороны на горюче-смазочные материалы (ГСМ) в 2013 г. сократились в реальном выражении на 4%, составив 59 млрд 266 млн руб. с экономией в 4 млрд 609 млн руб. (или 7,2%) относительно суммы, ассигнованной в исходной версии закона о бюджете. Поэтому следует полагать, что заметно возросшую в 2013 г. интенсивность проведения внезапных проверок боеготовности и войсковых учений компенсировала экономия за счет более широкого использования тренажеров для подготовки войск и сил.

Расходы федерального бюджета на продовольственное и вещевое обеспечение Минобороны в 2013 г. возросли на 19,3% в реальном выражении относительно прошлого года (до 54 млрд 693 млн и 20 млрд 636 млн. руб. соответственно). Превышение фактических расходов бюджета по этим двум статьям относительно исходной версии закона о бюджете составило 24 млрд 141 млн руб., или 45,5%.

Расходы на строительство объектов общегражданского назначения в 2013 г. в Минобороны по разделу «Национальная оборона» увеличились по сравнению с предыдущим годом на 86% – до 14 млрд 488 млн руб. и сократились по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство» на 67% – до 41 млрд 210 млн руб. Существенно возросли расходы на строительство специальных и военных объектов: по сравнению с прошлым годом – на 35,5% и с исходной версией закона о бюджете – на 57,2%. При этом увеличение расходов на военную инфраструктуру до 113 млрд 29 млн руб. к концу года произошло вследствие перераспределения 75 млрд руб., выделенных первоначально на ГОЗ Минобороны. Расходы федерального бюджета на накопительно-ипотечную систе-

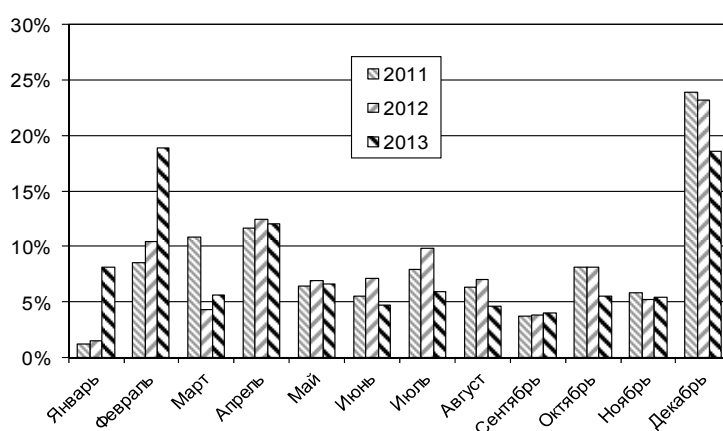
¹ Утверждено Президентом РФ 22.07.2013 г.

му жилищного обеспечения военнослужащих Минобороны возросли по сравнению с прошлым годом в реальном выражении на 25% и достигли 58 млрд 834 млн руб.

По-прежнему в разделе 0200 «Национальная оборона» привлекают внимание быстро растущие расходы подраздела 0209 «Другие вопросы в области национальной обороны» (259 млрд 602 млн руб.), где фактическое исполнение превысило ассигнования исходной версии закона о бюджете на 23 млрд 934 млн руб. (10%).

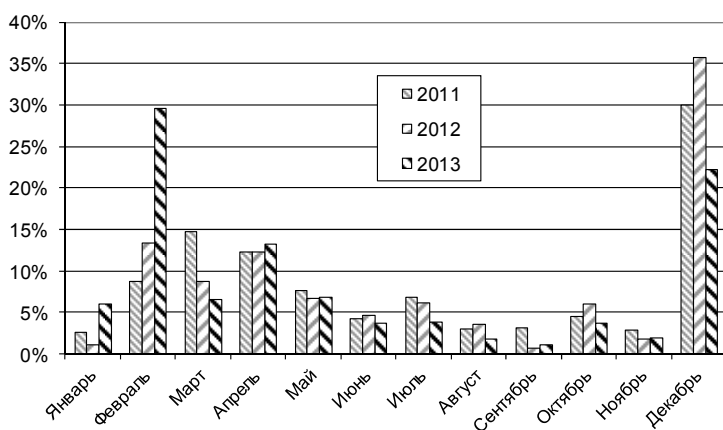
Расходы на пенсионное обеспечение военнослужащих Минобороны России в 2013 г. составили 262 млрд 612 млн руб., сократившись, несмотря на проведенную индексацию, в реальном выражении на 2,4% по сравнению с предыдущим годом, что может свидетельствовать о сокращении числа военных пенсионеров.

Динамика ежемесячного исполнения расходов по самым крупным подразделам раздела 0200 «Национальная оборона» федерального бюджета в 2011–2013 гг. представлена на рис. 19–21.



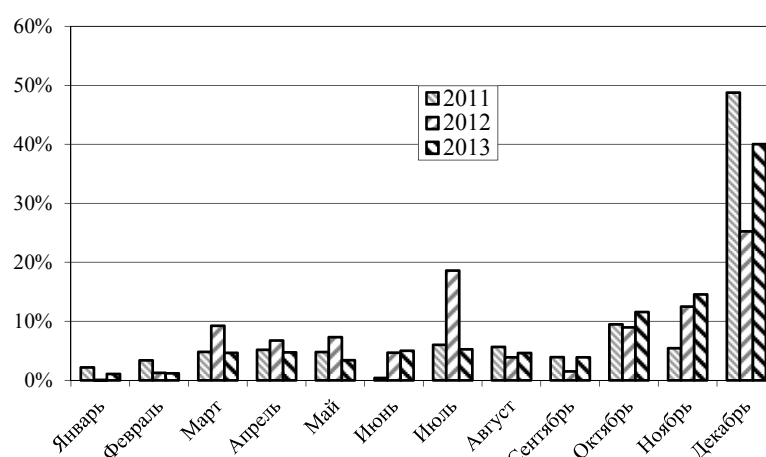
Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 19. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Вооруженные Силы Российской Федерации» в 2011–2013 гг.



Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 20. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2011–2013 гг.



Источник: Расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара по данным Федерального казначейства.

Рис. 21. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2011–2013 гг.

В табл. 33 приведены военные расходы правительств субъектов Российской Федерации, которые указывают на сохранение многолетних тенденций. Величина этих расходов, не превышающая 0,01% ВВП, позволяет считать их, скорее, ритуальными, а их финансирование с частичным использованием федеральных трансфертов¹ может привести к двойному счету, что следует особо учитывать при их оценке.

Таблица 33

Военные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2005–2013 гг., млн руб.*

Подраздел классификации расходов	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Вооруженные Силы РФ	–	3,5 0,1	0,5 0,3	0,3 0,3	–	–	–	–	–
Модернизация ВС РФ и воинских формирований	–	–	–	1,0 0,5	–	–	–	–	–
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	65,6 65,6	899,3 808,6	1351,9 1245,6	1797,9 1702,2	2116,0 2021,6	2003,7 1958,4	2250,0 2187,3	2366,7 2316,4	2506,5 2444,7
Мобилизационная подготовка экономики	485,4 468,6	708,3 692,8	861,2 840,9	1137,2 1063,9	1045,4 989,7	1298,4 1247,8	1351,2 1266,3	1781,0 1689,1	2343,1 1935,1
Другие вопросы в области национальной обороны	109,6 97,5	32,8 32,1	5,5 5,7	0,7 0,5	4,4 4,4	<0,1 <0,1	2,7 2,7	3,2 3,0	3,2 2,9
Внутренние войска	9,9 9,9	3,5 1,4	1,0 1,0	0,3 0,3	–	–	–	–	–
Органы пограничной службы	0,1 0,1	–	–	–	–	–	–	–	–
ВСЕГО	670,6 641,7	1647,4 1535,0	2220,1 2093,5	2937,4 2767,7	3165,8 3015,7	3302,1 3206,2	3603,9 3456,3	4150,9 4008,5	4852,8 4382,7

*Числитель – ассигновано, знаменатель – фактически исполнено.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

¹ Финансы России. 2012: Стат. сб. М.: Росстат, 2012. С. 27.

В табл. 34 представлены российские военные расходы в период 1999–2013 гг., не включающие военные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, показанные в табл. 33. Представленные в таблице данные позволяют полагать, что характерные для указанного периода двузначные темпы номинального прироста военных расходов в реальном выражении в существенной степени сводятся на нет опережающим ростом цен на продукцию российского ОПК (так, например, в 2012 г. в судостроении дефлятор добавленной стоимости составил 122,9%, в производстве летательных аппаратов – 127,7%)¹.

Таблица 34

Основные показатели военных расходов РФ в 1999–2013 гг.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^а	115,6	191,7	247,7	295,4	355,7	430,0	581,1	681,8	831,9	1040,8	1188,2	1276,5	1516,0	1812,3	2103,6
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	578,4	686,1	839,1	1031,6	1192,9	1278,0	1537,4	1846,3	2111,7
выведены в другие разделы бюджетной классификации ^б	–	–	–	–	–	–	44,3	77,7	91,3	126,5	202,4	270,8	324,4	223,1	149,2
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	209,4	214,7	284,2	354,9	427,4	622,6	763,9	930,4	1158,1	1395,3	1548,8	1861,9	2069,4	2260,9
Военные расходы, по данным ООН ^в	–	201,2	291,5	322,7	442,5	494,3	659,0	815,9	942,0	1118,0	1166,1	1162,5	1423,3	1689,3	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ^г	137,5	292,2	301,0	424,8	549,7	578,8	780,8	952,2	1219,1	1433,8	1736,6	1893,6	2209,9	2651,3	2990,6
2. В реальном выражении (в ценах 2013 г.)¹, млрд руб.															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1586,6	1695,6	1645,0	1669,0	1648,6	1700,5	1863,9	1772,2	1856,0	1892,6	1962,3	1944,8	2042,1	2051,6	2103,6
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1286,1	1852,3	1426,5	1605,5	1645,0	1690,2	1855,0	1783,5	1872,1	1875,7	1970,0	1947,1	2071,1	2090,0	2111,7
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	142,0	202,0	203,7	230,0	334,3	412,5	437,0	252,6	149,2
в сравнимой бюджетной классификации	1286,1	1852,3	1426,5	1605,5	1645,0	1690,2	1997,0	1985,5	2075,8	2105,7	2304,3	2359,6	2508,1	2342,6	2260,9
Военные расходы, по данным ООН	–	1779,8	1936,6	1823,4	2050,9	1954,7	2113,6	2120,8	2101,8	2032,9	1925,8	1771,1	1917,4	1912,3	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	1882,9	2584,1	1999,7	2400,0	2547,8	2288,9	2504,4	2475,1	2719,9	2607,1	2868,1	2885,0	2976,9	3001,2	2990,6
3. В реальном выражении (в ценах 1999 г.), млрд руб.															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	115,6	123,5	119,9	121,6	120,1	123,9	135,8	129,1	135,2	137,9	143,0	141,7	148,8	149,5	153,3
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	93,7	135,0	103,9	117,0	119,8	123,1	135,2	129,9	136,4	136,7	143,5	141,9	150,9	152,3	153,9

¹ Национальные счета России в 2005–2012 годах: Стат. сб. М.: Росстат, 2013. С. 220.

Окончание таблицы 34

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	10,3	14,7	14,8	16,8	24,4	30,1	31,8	18,4	10,9
в сравнимой бюджетной классификации	93,7	135,0	103,9	117,0	119,8	123,1	145,5	144,7	151,2	153,4	167,9	171,9	182,7	170,7	164,7
Военные расходы, по данным ООН	–	129,7	141,1	132,8	149,4	142,4	154,0	154,5	153,1	148,1	140,3	129,0	139,7	139,3	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	137,2	188,3	145,7	174,9	185,6	166,8	182,5	180,3	198,2	189,9	209,0	210,2	216,9	218,7	217,9
4. Военное обременение экономики, % ВВП															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,40	2,62	2,77	2,73	2,69	2,53	2,69	2,53	2,50	2,52	3,06	2,76	2,72	2,93	3,15
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,68	2,55	2,52	2,50	3,07	2,76	2,76	2,99	3,17
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	0,20	0,29	0,27	0,31	0,52	0,58	0,58	0,36	0,22
в сравнимой бюджетной классификации	1,94	2,87	2,40	2,63	2,69	2,51	2,88	2,84	2,80	2,81	3,60	3,34	3,35	3,35	3,39
Военные расходы, по данным ООН	–	2,75	3,26	2,98	3,35	2,90	3,05	3,03	2,83	2,71	3,00	2,51	2,56	2,73	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2,84	4,00	3,36	3,93	4,16	3,40	3,61	3,54	3,67	3,47	4,48	4,09	3,97	4,29	4,48
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.															
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	21,9	26,8	30,2	31,9	34,2	36,2	45,6	54,0	59,5	72,6	83,6	81,5	87,0	97,9	110,5
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона»: в текущей бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	45,4	54,3	60,1	71,9	83,9	81,6	88,3	99,7	111,0
выведены в другие разделы бюджетной классификации	–	–	–	–	–	–	3,5	6,2	6,5	8,8	14,2	17,3	18,6	12,0	7,8
в сравнимой бюджетной классификации	17,7	29,3	26,2	30,7	34,1	35,9	48,9	60,5	66,6	80,8	98,1	98,9	106,9	111,7	118,8
Военные расходы, по данным ООН	–	28,1	35,6	34,8	42,5	41,6	51,7	64,6	67,4	78,0	82,0	74,2	81,7	91,2	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	25,9	40,9	36,7	45,8	52,8	48,7	61,3	75,4	87,3	100,0	122,1	120,9	126,9	143,2	157,2
Справочно															
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	172,5	137,6	116,5	115,5	113,8	120,3	119,3	115,2	113,8	118,0	102,0	114,2	115,5	107,4	106,5
Дефлятор расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного управления ^с , % к предыдущему году	140,1	155,2	133,1	117,6	121,9	117,2	123,3	123,4	116,5	122,7	110,1	108,4	113,1	119,0	113,2
Паритет покупательной способности ^ж , руб./долл. США	5,29	7,15	8,19	9,27	10,41	11,89	12,74	12,63	13,97	14,34	14,22	15,66	17,42	18,52	19,03

^а Для 2013 г. – предварительные данные Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета.

^б Суммарно расходы Минобороны и секретные расходы по разделам 05–09 и 11 федеральных бюджетов 2005–2011 гг., для 2012–2013 г. – дополнительно по разделу 12.

^в За 2013 г. – будут представлены правительством РФ в ООН в 2014 г., включают в том числе расходы на содержание внутренних войск и пограничников.

^Г С пенсиями военнослужащим.

^Д Дефлированы посредством дефлятора расходов на конечное потребление коллективных услуг государственного управления.

^{Е, Ж} Для 2013 г. – оценки ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Источники: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 2000–2013 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2000–2012 гг.; Национальные счета России в 1997–2012 гг.: Стат. сб. М.: Росстат, 2005–2013; Объективная информация по военным вопросам, включая прозрачность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2001–2013 гг.; Росстат; Федеральное казначейство.

* * *

Военно-экономическая ситуация в РФ после скандальных событий конца 2012 г., завершившихся отстранением от должности министра обороны А. Сердюкова, а также его ближайшего окружения от других значимых постов, во многом нормализовалась. Верховный главнокомандующий ВС России и новое руководство Минобороны в обычном режиме 10 декабря подвели итоги 2013 г. и констатировали достижение ряда положительных результатов в модернизации ВС и укреплении обороноспособности страны. В начале 2014 г. объявлены успехи в развитии ОПК и оснащении ВС современными средствами вооруженной борьбы.

Однако многие вопросы остаются нерешенными, причем не только на уровне проблем военной организации РФ, но и на самом верхнем стратегическом уровне, где требуется одновременное обеспечение как успешного развития экономики, так и национальной безопасности страны. Не случайно Президент РФ начал регулярно проводить заседания расширенного правительства, на которых в числе других решаются проблемы, возникающие между традиционным правительством и «силовиками», напрямую подчиняющимися ему.

Важнейшим для ВС России становится практическое освоение новых, поступающих на вооружение образцов ВВТ. В связи с этим упор в военно-кадровой политике должен быть сделан на профессионально подготовленные кадры военнослужащих, освоивших современные технологии решения военных задач с учетом автоматизированного управления. Требование профессионализма должно быть распространено буквально на все уровни войсковой иерархии: от солдата (матроса) до крупного военачальника. Для этого должна быть внедрена система стимулов к рационально долговременной и продуктивной военной службе, гарантирующая стремление военнослужащих к профессиональному росту и обеспечение их высокого социального статуса в обществе.

Анализ военной составляющей бюджета РФ в сопоставлении с военными бюджетами ведущих государств современности свидетельствует о том, что продолжение роста расходов на развитие ОПК и военно-техническое оснащение ВС России, которое и ранее не было доказательно обоснованным, полностью теряет свою убедительность сейчас, в условиях экономического кризиса. В ином случае по общему уровню военных расходов, а главное – по доле средств, расходуемых на оснащение ВС в ущерб расходам на их содержание и боевую подготовку, Россия может быть причислена к инициаторам гонки вооружений, что вредит ее имиджу миролюбивого государства.

Поскольку стандарт ООН и практика большинства государств свидетельствуют о целесообразности четкого разделения военных расходов на составляющие, которые характеризуют, с одной стороны, развитие ВС, а с другой – их текущее содержание, было бы разумно доработать бюджетный классификатор РФ, приблизив его к стандарту ООН.

6.7. Северный Кавказ в 2013 г.: конфликты обостряются

Наиболее очевидной характеристикой ситуации на Северном Кавказе в прошедшем году стало нарушение того хрупкого равновесия, которое, судя по всему, начинало складываться в предшествующий период, обострение существовавших ранее и возникновение новых конфликтов, в том числе имеющих ресурсный характер. Что вызвало подобное обострение? Каковы его возможные последствия? Как все это влияет на экономическую ситуацию в регионе? Вот основные вопросы, на которые авторы пытаются ответить в данном обзоре.

6.7.1. Возврат к силовой модели: возможные последствия

Постсоветский период истории республик Северного Кавказа характеризовался двумя подходами к разрешению конфликтов в данных регионах. Обычно они формулируются как два варианта политики антитеррора, но на самом деле выбор той или иной модели принципиально влияет и на многие другие стороны жизни северокавказского социума.

Первую модель можно охарактеризовать как модель «жесткого курса». Она характеризуется следующими основными особенностями:

- максимально широкая трактовка понятия «террористы и их пособники», куда фактически включаются все представители тех направлений ислама в регионе, которые не относятся властями к традиционному и считаются источником радикальных взглядов;
- безусловный приоритет жестких силовых методов антитеррора;
- цель – война до победного конца, полный разгром противника.

Применительно ко второй модели эксперты используют термин «политика мягкой силы». Для нее характерен гораздо менее линейный взгляд на проблему терроризма:

- сторонники нетрадиционного ислама как определенного религиозного направления, которое люди имеют право исповедовать в рамках гарантированной Конституцией РФ свободы совести, отделяются от террористов и их пособников – людей, нарушающих закон и виновных в конкретных преступлениях;
- среди самих террористов разделяются непримиримые, не идущие ни на какие компромиссы, и те, кто готов прекратить противоправную деятельность; среди последних – те, «на ком есть кровь», и те, «на ком нет крови»;
- по отношению к каждой из рассмотренных групп должна проводиться разная политика:
 - принадлежность к нетрадиционному исламу при отсутствии фактов нарушения российского законодательства вообще является частным делом отдельного человека;
 - случайно или по глупости попавших «в лес» молодых людей, на ком нет крови, необходимо как можно быстрее выводить «из леса» и включать в мирную жизнь;
 - готовых прекратить террористическую деятельность боевиков также необходимо адаптировать к мирной жизни, но по вопросу о формах подобной адаптации единства нет: взгляды различаются от полной амнистии до смягчения наказания за добровольную явку;

- жесткие силовые методы должны однозначно применяться именно к непримиримым представителям боевиков;
- силовые акции, контртеррористические операции должны осуществляться строго в рамках закона, с соблюдением прав мирных жителей;
- целью политики является гражданское умиротворение, снижение конфликтности, прекращение раскола общества.

За время проведения антитеррористической политики на Северном Кавказе можно выделить три периода, для которых характерно различное сочетание двух данных идеологий. До осени 2010 г. практически полностью господствовала силовая модель. Период с осени 2010 г. до конца 2012 г. можно трактовать как сочетание подходов, характерных для обеих моделей: наряду с продолжением силового давления в ряде северокавказских регионов (Дагестан, Ингушетия) были созданы комиссии по адаптации боевиков, начался внутриконфессиональный диалог между конфликтующими течениями ислама. С начала 2013 г. можно констатировать возврат к доминированию модели «жесткого курса». В первую очередь этот поворот характерен для Республики Дагестан, хотя затрагивает и другие территории Северо-Кавказского федерального округа (СКФО). Это проявилось в следующих формах.

1. Практически перестали функционировать все наработанные за прошлый период формы внутриконфессионального диалога и адаптации боевиков. Деятельность Комиссии по адаптации в Дагестане все более активно блокировалась входящими в нее силовиками еще в 2012 г. и, наконец, со сменой руководства республики, в начале 2013 г. была ликвидирована со следующей оценкой первого лица: «Она сыграла свою роль, но незначительную». В Ингушетии с убийством секретаря Совета безопасности республики Ахмеда Котиева, отвечавшего за деятельность Комиссии, эта работа, судя по всему, тоже сходит на нет. После террористического акта против самого влиятельного в Дагестане суфийского шейха Саида Чиркейского внутриконфессиональный диалог также оказался в глубоком кризисе.

2. В рамках крупных спецопераций стали использоваться все более жесткие методы, направленные не только на самих боевиков, но и на их родственников, а также на те сообщества, из которых они происходят. Так, в апреле 2013 г. все жители села на время проведения масштабной спецоперации в селе Гимры Унцукульского района Дагестана были выселены из села, а по возвращении обнаружили многочисленные факты пропажи имущества (как личного, так и общественного). 10 домов в селе были взорваны, по мнению местных жителей, исходя из того, что они принадлежали родственникам боевиков (причем информация не всегда оказывалась точной)¹.

3. К осуществлению силовых акций привлекаются отряды местных жителей, действия которых выходят далеко за рамки правового поля, но тем не менее поддерживаются силовыми структурами. Наиболее известны два факта подобного рода. В селении Хаджалмахи Левашинского района Дагестана деятельность вооруженных дружинников привела к тому, что сторонники нетрадиционного ислама были вынуждены покинуть село, бросив свое имущество, а некоторые из них были убиты². В селе Ленинкент

¹ См., например: Кадиев Р., Шевченко М. Гимры – это общедагестанское достояние // Kavpolit.com. 20 сентября 2013 г. (<http://kavpolit.com/ramazan-abdulatipov-gimry-eto-obshhedagestanskoe-dostoyanie/>).

² Общая характеристика ситуации в селе по материалам СМИ и собственным впечатлениям автора от поездки в Хаджалмахи изложена в: Стародубровская И., Казенин К. Экспертный доклад «Северный Кавказ: quo vadis?» (<http://polit.ru/article/2014/01/14/caucasus/>).

(часть г. Махачкалы) было несколько попыток насильственно воспрепятствовать деятельности салафитской мечети, в результате произошедших столкновений пострадали десятки людей¹. И в том, и в другом случае правоохранительные органы не только не препятствовали, но даже в отдельных случаях поддерживали подобные насильственные акции.

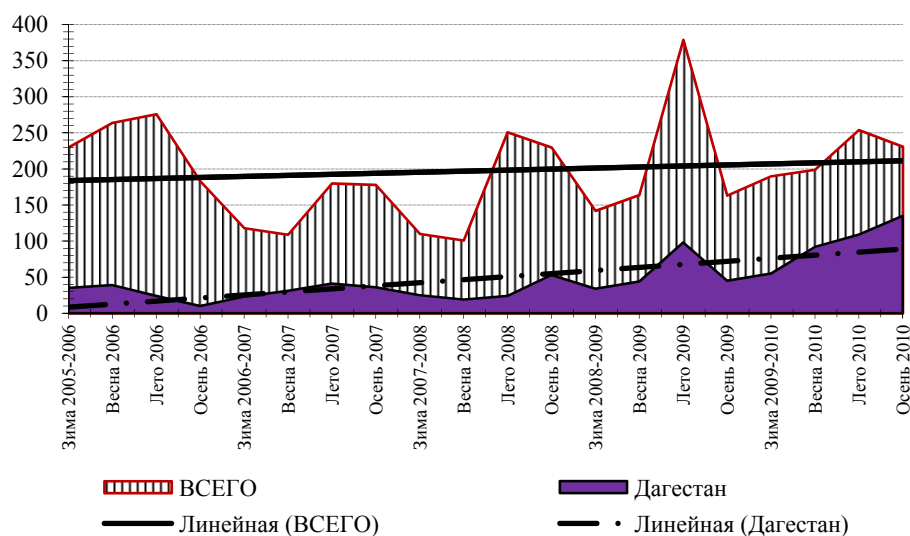
4. Активизируется давление, в том числе и откровенно силовое, на представителей нетрадиционного ислама, не придерживающихся насильственных практик достижения своих целей, ориентированных на распространение ислама путем проповеди и личного примера и готовых взаимодействовать и сотрудничать с государством в тех сферах, где это не противоречит их идеологии.

5. Многие из перечисленных выше практик нашли законодательное закрепление. Так, практически ликвидирована база для действия адаптационных механизмов, поскольку резко снижены возможности смягчения наказания боевиков при условии добровольного сложения оружия. Закреплены также некоторые формы ответственности родственников и близких боевиков за их деятельность. Эволюция законодательства в подобных направлениях продолжается.

Можно ли сказать, что поворот в политике, означающий возврат к силовому сценарию, был основан на провале попыток несилового урегулирования? Анализ ситуации в период с осени 2010 г. до конца 2012 г. не дает для этого никаких оснований. Приведем только одно подтверждение данного тезиса. На *рис. 22* и *23* представлена динамика числа жертв террористической деятельности среди сотрудников силовых ведомств (суммарное число убитых и раненых) по данным Общества «Мемориал» в целом по Северному Кавказу и по Республике Дагестан с 2005 г. (более ранних данных у авторов нет) по осень 2010 г. и с осени 2010 г. по начало 2013 г. Если для первого периода, несмотря на существенные колебания конкретных показателей, характерен незначительный повышательный тренд потерь, то во второй период наблюдается явная тенденция к их снижению. Подобная динамика характерна для числа жертв в рамках как СКФО, так и Дагестана, где потери в последнее время были наиболее масштабны. Причем применительно к Дагестану перелом тренда даже более очевиден. Имеющиеся данные за 2013 г. недостаточны для того, чтобы делать окончательные выводы о влиянии поворота к силовому сценарию на динамику потерь, но есть основания предполагать возврат к тенденциям, характерным для периода до осени 2010 г. Хотя очевидно, что здесь действуют и дополнительные привходящие факторы, в частности Олимпиада в Сочи.

Однако последствия возврата к силовому сценарию не ограничиваются сферой анти-террора. На самом деле подобный поворот существенно повлиял на самые разные сферы жизни общества, в том числе и на взаимодействие власти и бизнеса. Особенно ярко это видно на примере Махачкалы, где силовым сценарий проявился в первую очередь в двух процессах: во-первых, в усилении силового давления на так называемый салафитский бизнес; во-вторых, в ужесточении политики в отношении теневой экономики (в частности, в сфере расчетов).

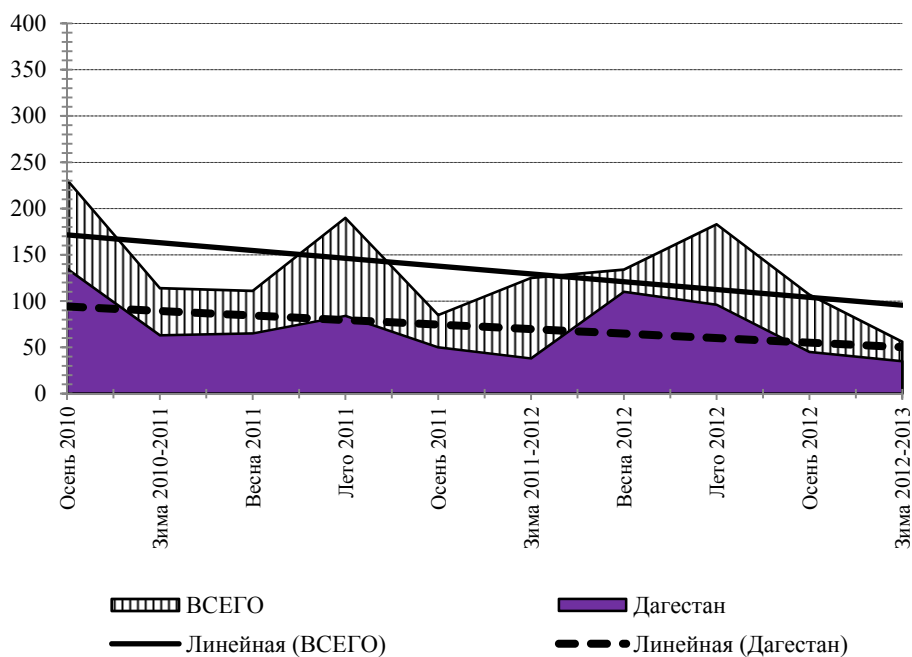
¹ См., например: <http://ndelo.ru/novosti-7/2340-ozhidaemoe-krovoprolitie>;
<http://regnum.ru/news/1734663.html>



* Общее число убитых и раненых (ПЦ «Мемориал» ведет статистику по данным открытых источников – официальных сайтов силовых ведомств и СМИ).

Источник: данные «Мемориала», расчеты авторов.

Рис. 22. Потери силовиков в СКФО в целом и в Республике Дагестан в 2005 г. – осенью 2010 г.



* Общее число убитых и раненых (ПЦ «Мемориал» ведет статистику по данным открытых источников – официальных сайтов силовых ведомств и СМИ).

Источник: данные «Мемориала», расчеты авторов.

Рис. 23. Потери силовиков в СКФО в целом и в Республике Дагестан осенью 2010 г. – 2013 г.

Для начала объясним термин «салафитский бизнес». В Махачкале достаточно крупный сегмент малого и среднего бизнеса в различных отраслях формируют последовате-

ли нетрадиционных течений ислама. Причем этот бизнес может развиваться как в сферах, имеющих определенную религиозную маркировку, – например, халяльные кафе и рестораны (где пища и обстановка соответствуют исламским канонам), – так и в любых других сферах. Происхождение термина «салафитский бизнес» связано с тем, что всех сторонников нетрадиционного ислама обычно отождествляют с салафитами (одно из течений нетрадиционного ислама), хотя по существу это не совсем верно.

Наиболее известная акция, по общему мнению, направленная против «салафитского бизнеса», была проведена в октябре 2013 г., когда в течение трех дней в массовом порядке без объяснения причин задерживались работники и посетители халяльных кафе и ресторанов. Они подвергались принудительному фотографированию и дактилоскопированию, по отношению к некоторым задержанным было применено насилие. В результате один из самых известных халяльных ресторанов в городе был закрыт, некоторые другие сменили владельца¹. До сих пор не совсем понятно, чем была вызвана подобная акция – то ли попыткой передела бизнеса, то ли своеобразным представлением о профилактических мерах перед Олимпиадой в Сочи. Но, по имеющейся информации, дело не ограничилось халяльным бизнесом: «под эту волну ... попали и частные детские садики, и кафе, и рестораны, и производства окон и мебели, и магазины сотовых телефонов и одежды»². Во всех случаях бизнесу был нанесен серьезный урон (например, под предлогом использования нелегального программного обеспечения изымались компьютеры, в результате чего деятельность предприятия оказывалась надолго парализованной).

Если рассмотренные выше меры в отношении салафитского бизнеса носят очевидно силовой характер, то принадлежность к силовому сценарию ужесточения политики в отношении теневой экономики требует отдельного комментария. На первый взгляд теневая экономика, действующая за рамками требований российского законодательства, является нарушением закона, и борьба с ней должна быть столь же бескомпромиссна, как и с любым другим видом нарушений. Однако на самом деле ситуация далеко не столь однозначна.

Необходимо принимать во внимание, что причина теневого характера дагестанской экономики – далеко не только нежелание платить налоги. В первую очередь это стремление не демонстрировать публично реальный потенциал своего дела в ситуации, когда лица, обладающие административным ресурсом, могут разрушить либо отобрать практически любой успешно развивающийся бизнес. Кроме того, в легализации бизнеса во многих случаях не заинтересованы сами властные структуры, которые предпочитают поборы и взятки налогам в бюджет. Так, попытка несколько лет назад легализовать рыболовецкий промысел в одном из прибрежных поселков близ Махачкалы привела к тому, что артели, как только она стала показывать действительно высокие результаты, был выставлен огромный штраф, и бизнес снова был вынужден уйти в тень. В то же время теневой сектор обеспечивает занятость и средства к существованию значительной части населения города. Альтернативных источников занятости в городе нет.

Уже сейчас видны первые результаты ужесточения государственной политики в отношении бизнеса.

¹ См., например: <http://ndelo.ru/novosti-7/2110-mentovskoj-bespredel>; <http://wordyou.ru/v-rossii/religioznye-pretenzii-na-ekonomicheskoy-osnove.html>; <http://chernovik.net/content/lenta-novostey/siloviki-v-mahachkale-proveli-reudy-po-kafe-zaderzhivali-predstaviteley>.

² Островский О. Шурик, это не наши методы... // Черновик. 29 ноября 2013 г. № 46.

Во-первых, по имеющимся свидетельствам, средний бизнес (в первую очередь салафитский) стремится покинуть республику, выводя свои капиталы как в другие регионы России, так и за границу.

Во-вторых, снижаются возможности нелегальной занятости при отсутствии легальных субституттов.

В-третьих, нарастает общественный протест против явно дискриминационных мер в отношении группы бизнесменов по критерию их религиозной принадлежности (одни только названия статей, посвященных рейдам по халяльным кафе, говорят сами за себя: «Ментовской произвол», «Ваш халяль угрожает нашей халяве», «Шурик, это не наши методы...»).

Все это происходит в ситуации, когда мелкий и средний бизнес в Махачкале и в республике в целом находится в достаточно сложном положении. Экономика во многом обескровлена крупными финансовыми махинациями (пирамидами), в которые были вложены огромные деньги¹. Обостряется конкуренция на рынках в результате неизбежного процесса проникновения общероссийских компаний, которые оттягивают спрос у традиционных производителей и поставщиков. В таких условиях любые дополнительные осложнения вызывают особо острую реакцию.

Итак, парадоксальным образом можно констатировать, что стремление силовыми методами подавить негативные общественные явления, в частности связанные с терроризмом, могут иметь обратный эффект. Люди, потерявшие свой бизнес, лишившиеся работы, возмущенные явно неправовыми санкциями, представляют благоприятную среду для распространения радикальных взглядов, в том числе и религиозных. Причем экономическая сфера – лишь один из примеров усиления напряженности и накопления недовольства в обществе, можно привести и многие другие. Тем самым решение задач борьбы с экстремизмом и терроризмом еще более усложняется, а тренд к росту потерь силовиков в этих условиях не должен вызывать удивления.

Хочется еще раз вспомнить уже неоднократно обсуждавшийся пример альтернативной политики в отношении теневой экономики, описанный в книге Эрнандо де Сото «Иной путь»². Он состоит в работе с самими сообществами теневых предпринимателей, в выявлении тех условий, при которых они согласны на легализацию. Этому способствуют упрощение административных процедур и снижение административных барьеров, усиление гарантий прав собственности, формирование отношений доверия между бизнесом и властью. По мнению де Сото, подобные подходы сыграли принципиально важную роль в подавлении терроризма в Перу.

6.7.2. Земельные конфликты: усиление конфронтации

Земельные конфликты в 2013 г. продолжали занимать значительное место в социально-экономической и политической повестке дня Северного Кавказа. Среди ключевых итогов прошедшего года в этой сфере можно выделить следующие:

1. В качестве основного предмета земельных конфликтов на первый план выходит вопрос о регулировании прав на землю, о доступе сельских жителей к распоряжению землей; этот вопрос становится более значимым для участников земельных конфликтов, чем вопрос о так называемых «этнических границах», ранее бывший центральным.

¹ См., например: <http://dargo.ru/news/2013-12-03-1417>.

² Де Сото Э. Иной путь: Экономический ответ терроризму. Челябинск: Социум, 2008.

2. По-прежнему не разработаны механизмы, позволяющие эффективно в рамках российского законодательства разрешать проблемы «пересекающихся прав» на землю.

3. Неоднократно земельные конфликты переходили в стадию конфронтационного противостояния, в ходе которого сторона конфликта, недовольная решениями органов власти, пыталась установить собственную систему регулирования в земельных вопросах.

Обратимся сначала к *трансформации земельных конфликтов из конфликтов вокруг «этнических границ» в борьбу за доступ жителей к распоряжению землей*. Эту трансформацию можно рассмотреть на примере конфликта в селе Белая Речка (Кабардино-Балкария; 3430 жителей, по данным Всероссийской переписи населения 2010 г.). Конфликт вокруг этого крупного села и соседнего с ним села Хасанья начался еще в 2005 г. и тогда имел классические черты спора за «этнические земли». Стартом конфликта в Белой Речке, как и многих других земельных конфликтов в Кабардино-Балкарии, стало принятие парламентом региона в феврале 2005 г. пакета законов о составе и границах муниципальных образований региона. Согласно этим законам, балкарские села Белая Речка и Хасанья были включены в состав Нальчикского городского округа. Тем самым они лишились собственного местного самоуправления. Главы сельских администраций стали назначаться мэрией республиканской столицы Нальчика. С 2005 г. балкарские общественные организации регулярно выступали с требованием вернуть Белой Речке и Хасанье статус муниципальных образований, формулируя свои требования в этнических терминах: муниципальное деление 2005 г. оценивалось как ущемляющее интересы балкарского народа в пользу республиканской власти, в которой представители балкарцев не составляют большинства. Звучали требования создать в республике еще один «балкарский» район, существовавший до депортации балкарцев в 1944 г., и включить в него оба села.

Развитие конфликта в 2013 г. ознаменовало изменение ключевых требований жителей Белой Речки к республиканской власти. В марте-апреле сотни жителей села провели ряд протестных акций, направленных против передачи участка площадью 25 га в аренду местному предпринимателю, который намеревался разбить на них фруктовые сады. Земли, оказавшиеся в центре конфликта, ранее относились к совхозу «Белореченский». Сейчас ими распоряжается городская мэрия, которая и планировала передать их в аренду. Протест жителей был связан с тем, что они рассчитывали получить на этих землях участки под застройку (количество сельчан, которым требуется участок для строительства собственного дома, по оценкам сельских активистов и администрации, варьирует в пределах от 500 до 800). Жители на этот раз требовали в первую очередь не отмены решений о муниципальных границах, а изменения порядка распоряжения землями, выделения им участков в собственность, ухода от той ситуации, когда земли, непосредственно примыкающие к селу и использовавшиеся им в советское время, сейчас юридически отчуждены от села. (Существенный момент в развитии конфликта в Белой Речке в 2013 г. состоял в том, что выгодополучателем того решения, против которого выступили жители села, был их же односельчанин – предприниматель, планировавший получить земли в аренду. Поэтому вопрос об этнической принадлежности земель из эпицентра спора уходил автоматически.)

Отметим, что проблема, которая теперь стала центральной в этом конфликте, на сегодняшний день типична для регионов Северного Кавказа и поднимается в последнее время также во многих других протестных выступлениях, касающихся земельного во-

проса. В частности, именно урегулирования прав собственности, а не абстрактного признания земли «принадлежащей» какому-либо этносу, требуют участники конфликтов, связанных с отведением земель под курортное строительство, под различные промышленные объекты и т.п.¹. Что не удивительно в условиях, когда одним из ключевых источников конфликтов в земельной сфере в северокавказских республиках является отсутствие частной собственности на земли сельскохозяйственного назначения (мораторий на оборот земли действует во всех республиках, кроме Карачаево-Черкесии). Земли бывших совхозов и колхозов без проведения приватизации в основном оказались в распоряжении региональных или районных администраций. Под их контролем развился рынок аренды и субаренды, доступ на который местным жителям часто закрыт. Переход земельных протестов от темы «этнических границ» к проблеме прав жителей на землю, на наш взгляд, является важным изменением, фиксируемым в последние годы.

Вместе с тем ход конфликта в Белой Речке показал, что региональная власть пока не готова идти на пересмотр сложившейся системы распределения земельных активов. Протесты жителей села, начавшиеся весной, не увенчались продуктивным диалогом с мэрией Нальчика, после чего ситуация фактически перешла в стадию открытого противостояния, где действия протестующих носили характер, близкий к силовому. В ноябре в селе был проведен сход, на котором жители самостоятельно поделили на участки под застройку землю, предназначавшуюся городской администрацией для передачи в аренду под сады. Распределение участков шло в соответствии с неформальными правилами, выработанными на сходе (по этим правилам, например, приоритет отдавался многодетным семьям). Республиканская прокуратура и мэрия Нальчика объявили распределение участков незаконным, однако от попыток передать разбитые на участки земли арендатору мэрия отказалась, ситуация «зависла» в стадии, близкой к прямому конфликту между традиционным правом и той системой земельных отношений, которая задана региональными нормативными актами.

Характеризуя позицию региональной власти в данном конфликте, необходимо учитывать, что без ее участия проблема доступа сельских жителей к земле разрешена быть не может, по крайней мере, в той части, в которой регионы регулируют оборот земель сельскохозяйственного назначения. Применительно к Кабардино-Балкарии можно сказать, что политика республиканского руководства в данной сфере остается неясной. В частности, бывший глава КБР Арсен Каноков в период с 2010 по 2013 г. неоднократно заявлял о необходимости проведения в регионе земельной реформы с приватизацией земель сельхозназначения в интересах сельских жителей, однако реальных шагов в этом направлении им предпринято не было. Юрий Коков, ставший временно исполняющим обязанности главы КБР в декабре 2013 г., пока никак своих планов по земельной политике не обозначил.

Конфликтотенный потенциал проблемы пересекающихся прав на землю в прошедшем году также в полной мере проявился в земельных конфликтах в СКФО. Как показывает исследование земельных конфликтов на Северном Кавказе, пересекающиеся права на земельную собственность могут иметь несколько источников. Во-первых, они

¹ Тот факт, что неурегулированные земельные отношения препятствуют курортному строительству, в январе 2014 г. признал и гендиректор ОАО «Курорты Северного Кавказа» Сергей Верещагин (Верещагин С. Развитию курортного кластера в Дагестане мешают земельные вопросы // ИА REGNUM, 22.01.2014. <http://regnum.ru/news/kavkaz/1757231.html>).

возникают в результате коррупционной практики, когда земли, статус которых по закону не позволяет предоставлять на них участки под застройку, тем не менее используются именно таким образом. В результате этого частные домовладения оказываются, например, на землях лесного фонда, при этом нередко у их владельцев имеются документы, подтверждающие право собственности на участок земли под строение, при одновременном существовании документов, указывающих, что статус данной земли не допускает ведения на ней строительства. Во-вторых, особые ситуации пересечения прав могут возникать как последствия многочисленных организованных переселений, проводившихся в советское время. Этот источник возникновения пересекающихся прав на землю играет особенно заметную роль на дагестанской равнине, где в 1940–1950-е годы в рамках различных мероприятий советского государства были принудительно перемещены (иногда по два раза) десятки тысяч крестьянских хозяйств¹. Теперь нередко складывается положение, когда представители сельской общины, лишившейся определенной территории в ходе таких переселений, заявляют свои права на данную территорию. Эти права могут быть подкреплены определенными документами, но вступают в противоречие с правами других лиц.

Два указанных источника пересекающихся прав на землю остаются серьезным дестабилизирующим фактором для экономики и для общественных отношений на Северном Кавказе. При этом, как показали события 2013 г., эффективных механизмов разрешения конфликтов, связанных с пересекающимися правами на землю, в северокавказских регионах до сих пор не выработано. Более того, налицо эскалация таких конфликтов. Покажем это на примере одного из самых громких земельных конфликтов прошедшего года – конфликта вокруг так называемых «караманских земель» (по названию местности Караман), примыкающих с севера к столице Дагестана Махачкале.

Особенность данного конфликта, в 2012–2013 гг. активно освещаемого региональными СМИ и постоянно вызывающего соответствующую реакцию региональной общественности, в том, что в данном случае налицо оба указанных выше источника возникновения пересекающихся прав на земли. Предметом конфликта являются 195 га земли, расположенной между федеральной автотрассой и побережьем Каспийского моря. В 1930-е годы эти земли были переданы государственными актами нескольким колхозам, которые функционировали в трех пригородных поселках Махачкалы, населенных кумыками, – в поселках Тарки, Кяхулай и Альбурикент. В 1944 г., после депортации чеченцев в Казахстан и Среднюю Азию, жители трех указанных поселков были переселены в окрестности дагестанского города Хасавюрт близ границы с Чечено-Ингушской АССР в села, населенные до этого чеченцами. После возвращения оттуда во второй половине 1950-х годов жители трех поселков не получили обратно земли к северу от Махачкалы, которые до переселения использовались ими в качестве пастбищ. Земли были в основном распределены между хозяйствами горных районов, которым в 1950–1980-е годы предоставлялись значительные равнинные площади под сезонный выпас скота. В 1990-е годы часть земель, о которых идет речь, распоряжением республиканского правительства была отведена под поселения лакцев, переселявшихся на новое место жительства в связи с упразднением Новолакского района Дагестана, находящегося возле границы с Чечней. В 2012 г. жители трех кумыкских поселков заявили о своих правах на данные 195 га и разбили там палаточный лагерь. Свои претензии они обосновывали

¹ Подробно см.: Казенин К. Элементы Кавказа: земля, власть и идеология в северокавказских республиках. М.: REGNUM, 2012.

тем, что государственные акты, по которым в 1930-е годы эти земли были переданы кумыкским колхозам, юридически не отменены. Это и стало первым, «историческим» источником пересекающихся прав на данные земли. Однако судьба спорных земель в 2000-е годы создала дополнительную ситуацию пересечения прав. С 2008 г. земли находятся в ведении Росимущества и имеют статус земель лесного фонда, однако при этом, по свидетельству участников конфликта, значительная часть земель распределена на участки под застройку, что также определенным образом документировано¹. Участки, непосредственно примыкающие к спорным землям, уже застроены коттеджами, хотя тоже относятся к лесному фонду.

Конфликт вокруг «караманских» земель в 2013 г. показал, что значимым фактором напряженности в нем оставалось пересечение как «исторических» прав на землю, так и прав, возникших в последние годы. В августе ситуация вокруг спорного участка накалилась из-за конфликта между жителями трех кумыкских поселков и лакцами, переселяющимися на соседнюю территорию из Новолакского района. Возникшее силовое противостояние было остановлено сотрудниками ОМОНа². Позднее основная напряженность была связана уже с «новыми» пересекающимися правами. Комиссия по урегулированию конфликтов при главе Дагестана вышла с предложением провести инвентаризацию домовладений, находящихся на землях лесного фонда, а на незастроенных участках, т.е. именно на тех, на которые жители кумыкских поселков заявляют свои права, устроить парковую зону. Данное предложение было встречено представителями кумыкских поселков резко критически: на сходе жителей трех поселков 4 декабря было заявлено требование передать поселкам спорные земли. Эти события, по сути, подтвердили, что какого-либо прогресса в разрешении конфликта не достигнуто. Отметим, что попытки властей Дагестана наладить диалог Комиссии по урегулированию конфликтов с участниками «кумыкского протеста» осенью перемежались с силовыми действиями против них: например, 11 ноября лидеры общественности поселков были задержаны и доставлены в отделение полиции³. Определенный силовой компонент просматривается и в действиях участников протеста: они продолжают дежурство на спорном участке, не допуская туда посторонних, а также, игнорируя текущий статус земель, провели там межевание участков для жителей поселков, нуждающихся в земле под застройку.

Итак, на примере двух земельных конфликтов, характеризующихся достаточно большим резонансом в своих регионах и различающихся по предмету спора, видно, что «работающих» механизмов урегулирования и согласования интересов в земельной сфере на Северном Кавказе в данный момент нет. Более того, отсутствие перспектив урегулирования создает ситуацию, когда сельские жители самостоятельно, невзирая на незаконность данной процедуры, проводят раздел земельных участков, право на которые они не могут отстоять. Это создает риски возникновения конфликта юрисдикций в земельных вопросах. Можно констатировать, что подобные действия сельского населения, представляющие собой, по сути, введение явочным порядком новой системы регулирования земельных отношений, альтернативной российскому законодательству, ста-

¹ Ни согласия, ни примирения // Кавказская политика. 04.12.2013. <http://kavpolit.com/ni-soglasiya-ni-primireniya/>

² Дагестанский общественник: инцидент в Карамане должен быть обсужден на сходе // ИА REGNUM. 22.08.2013. <http://regnum.ru/news/1697871.html/>

³ Лагерь в Карамане пытаются разогнать // Кавказская политика. 11.11.2013. <http://kavpolit.com/lager-v-karamane-pytayutsya-razognat/>

ли заметной тенденцией именно в прошедшем году. Это подтверждает серьезность проблем в области земельного регулирования на Северном Кавказе.

Кроме того, неразрешаемые земельные конфликты продолжают создавать значительную политическую напряженность, поскольку являются консолидирующим фактором для этнических движений: в протестных акциях по земельным вопросам регулярно участвуют не только жители сел, непосредственно затрагиваемых этими вопросами, но и активисты этнических движений. Их активность продолжается и в тех случаях, когда суть конфликта никак не связана со столкновением этнических интересов.

На наш взгляд, для снижения напряженности в земельном вопросе необходимо прежде всего принимать во внимание текущие факторы этой напряженности, а именно отсутствие у сельских жителей доступа к распоряжению землей и пересекающиеся земельные права. Решение обеих проблем возможно только в рамках полномасштабной земельной реформы, которая должна включать, как минимум, следующие компоненты:

- разработку и реализацию механизма разрешения споров, связанных с пересекающимися правами на земли; этот механизм должен гарантировать согласование интересов заинтересованных сторон и достижение компромиссных решений;
- отмену моратория на приватизацию земель сельхозназначения, передачу земельных паев в собственность местным жителям.

6.8. Обзор законодательства в области налогового и гражданского законодательства за 2013 г.¹

В разделе рассматриваются наиболее существенные изменения, произошедшие в действующем законодательстве. Это прежде всего новый порядок исчисления и уплаты налога на имущество организаций, который уже применяется начиная с 2014 г. рядом налогоплательщиков из-за перехода на уплату налога исходя из кадастровой стоимости имущества. Целью введения нового расчета налога является пополнение бюджета субъекта Федерации на основании стоимости объекта недвижимости, приближенной к его рыночной цене. Эксперты в сфере налогообложения сходятся во мнении, что новый расчет налога на основе кадастровой стоимости послужит стимулом для развития территорий и обеспечит более справедливый расчет налога на имущество. Известно, что балансовая стоимость «старых» строений довольно низка, поэтому увеличение налога скажется прежде всего на зданиях «старого» фонда и зданиях, расположенных в «престижных» районах.

Также анализируются первые законодательные изменения части первой ГК РФ в связи с проводимой реформой гражданского законодательства. Был внесен ряд изменений, направленных как на небольшие «технические» исправления и уточнения ряда норм, так и в целом на приведение Гражданского кодекса РФ в соответствие с изменившимися реалиями, направленными на унификацию российского законодательства с законодательством европейских стран.

Налог на имущество организаций: новый порядок исчисления и уплаты

В соответствии с Федеральным законом от 02.11.2013 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 части первой и главу 30 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» выделен ряд объектов недвижимого имущества, в отношении кото-

¹ Обзор подготовлен с помощью правовой системы «Консультант плюс».

рых база по налогу на имущество организаций может определяться как кадастровая стоимость.

По общему правилу НК РФ база по налогу на имущество организаций определяется как среднегодовая стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения (п. 1 ст. 375 НК РФ), т.е. налог на имущество организаций исчисляется ими исходя из балансовой стоимости объекта. С 1 января 2014 г. в отношении отдельных объектов недвижимости указанный налог может исчисляться на основании их кадастровой стоимости (т.е. максимально приближенной к рыночной) по состоянию на 1-е число очередного налогового периода.

Согласно новому порядку исчисления налога (ст. 378.2 НК РФ) база по налогу на имущество рассчитывается из кадастровой стоимости в отношении следующих объектов недвижимости:

1-я категория: административно-деловые центры и торговые центры (комплексы) (общей площадью свыше 5000 квадратных метра) и помещения в них. При этом административно-деловым центром признается отдельно стоящее нежилое здание (строение, сооружение), помещения в котором принадлежат одному или нескольким собственникам и которое отвечает хотя бы одному из следующих условий:

- здание (строение, сооружение) расположено на земельном участке, один из видов разрешенного использования которого предусматривает размещение офисных зданий делового, административного и коммерческого назначения;
- здание (строение, сооружение) предназначено для использования или фактически используется в целях делового, административного или коммерческого назначения;

2-я категория: нежилые помещения, назначение которых в соответствии с кадастровыми паспортами объектов недвижимости или документами технического учета объектов недвижимости предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания либо которые фактически используются для размещения офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания.

Фактическим использованием нежилого помещения в этих целях признается использование не менее 20% площади помещения для размещения указанных объектов (п. 5 ст. 378.2 НК РФ);

3-я категория: объекты недвижимого имущества иностранных организаций, не осуществляющих деятельность в Российской Федерации через постоянные представительства, а также объекты недвижимого имущества иностранных организаций, не относящиеся к деятельности данных организаций в Российской Федерации через постоянные представительства.

Вид фактического использования зданий и помещений в них определяется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Минэкономразвития России по согласованию с Минфином России (п. 9 ст. 378.2 НК РФ). До принятия соответствующего акта применяется порядок, закрепленный нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации¹.

Уполномоченному органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации (подп. 1 п. 7 ст. 378.2 НК РФ) ежегодно не позднее 1-го числа очередного налогового периода необходимо определить Перечень объектов недвижимого имущества, которое относится к вышеуказанным 1-й и 2-й категориям.

¹ См. ч. 2 ст. 4 Федерального закона от 02.11.2013 г. № 307-ФЗ.

Поскольку налоговым периодом признается календарный год, соответствующий перечень объектов недвижимого имущества утверждается не позднее 1 января. Далее такой перечень объектов недвижимого имущества этот же орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации направляет в электронной форме в налоговые органы по месту нахождения объектов недвижимости (подп. 2 п. 7 ст. 378.2 НК РФ) и размещает на своих официальных сайтах или на официальном сайте субъекта РФ в Интернете (подп. 3 п. 7 ст. 378.2 НК РФ). Если в течение года выявляется новое недвижимое имущество, не включенное в перечень, то сведения об этих объектах подлежат включению в перечень, формируемый на следующий налоговый период (п. 10 ст. 378.2 НК РФ)¹. Соответственно, в текущем налоговом периоде налог на имущество рассчитывается организацией по старому порядку на основании среднегодовой стоимости.

Если кадастровая стоимость установлена в целом для всего здания, в котором расположено нежилое помещение, являющееся объектом обложения налогом на имущество организаций, и при этом кадастровая стоимость данного помещения не определена, то последняя исчисляется как доля кадастровой стоимости здания, пропорциональная доле площади данного помещения в общей площади здания (п. 6 ст. 378.2 НК РФ).

Специальное положение закреплено для указанных в подп. 3 п. 1 ст. 378.2 НК РФ объектов недвижимости иностранных организаций, признаваемых объектами налогообложения (3-я категория): если в отношении такого имущества кадастровая стоимость не установлена, то налоговая база принимается равной нулю (п. 14 ст. 378.2 НК РФ).

В пп. 12, 13 новой редакции ст. 378.2 НК РФ предусмотрены особенности исчисления авансовых платежей по налогу на имущество организаций в отношении объектов, база по которым рассчитывается как кадастровая стоимость. Так, по общему правилу авансовый платеж равен произведению одной четвертой кадастровой стоимости объекта по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом, и соответствующей налоговой ставки (подп. 1 п. 12 ст. 378.2 НК РФ). Если же кадастровая стоимость имущества не определена или объект не включен в перечень, утвержденный уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ согласно п. 7 ст. 378.2 НК РФ, то авансовые платежи и налог на имущество по-прежнему исчисляются исходя из среднегодовой стоимости имущества, т.е. без применения рассматриваемых специальных норм (подп. 2 п. 12 ст. 378.2 НК РФ).

Таким образом, налогоплательщикам самостоятельно определять, относится ли их помещение к административно-деловым или торговым центрам, не надо, эту задачу решают органы власти. Собственникам недвижимого имущества нужно только убедиться, что их объект действительно относится к перечню помещений, для которых налог на имущество рассчитывается по кадастровой стоимости.

В частности, например, в соответствии со ст. 378.2 НК РФ правительство Москвы определило перечень объектов недвижимого имущества на 2014 г., в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость². В перечень на 2014 г.

¹ Необходимо отметить, что состав сведений, которые должны быть включены в перечень, определяет ФНС России (п. 8 ст. 378.2 НК РФ). До принятия налоговым ведомством такого акта соответствующие полномочия предоставлены высшему исполнительному органу госвласти субъекта РФ по согласованию с ФНС России (ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 02.11.2013 г. № 307-ФЗ).

² Указанный перечень составлен в соответствии с положениями п. 1 ст. 1.1 Закона города Москвы от 5.11.2003 г. № 64 «О налоге на имущество организаций», он приводится в приложении к постановлению Правительства Москвы от 29.11.2013 г. № 772-ПП «Об определении перечня объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость, на 2014 год».

вошло 1842 объекта общей площадью свыше 33 млн кв. м. В перечень включены здания площадью свыше 5000 кв. м, если один из видов разрешенного использования земельного участка, на котором они расположены, предполагает размещение торговых, офисных, административных и коммерческих объектов¹.

Отметим, что в новом п. 1.1 ст. 380 НК РФ установлены предельно допустимые значения налоговых ставок в отношении имущества, база по которому исчисляется как кадастровая стоимость. При этом предусмотрено постепенное повышение верхней границы указанного ограничения с 1% в 2014 г. до 2% в 2016 г. и последующих годах. Для Москвы на первые два года введены повышенные максимальные ставки по сравнению с иными субъектами РФ (табл. 35).

Таблица 35

	2014 г.	2015 г.	2016 г. и последующие годы
Москва	1,5%	1,7%	2%
Иные субъекты Российской Федерации	1%	1,5%	2%

Согласно Закону Москвы «О внесении изменений в Закон города Москвы № 64 от 5 ноября 2003 г.» от 20.11.2013 г. № 63 налоговая ставка в отношении объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как их кадастровая стоимость, установлена в следующих размерах: 0,9% – в 2014 г.; 1,2% – в 2015 г.; 1,5% – в 2016 г.; 1,8% – в 2017 г.; 2,0% – в 2018 г.

Необходимо учитывать, что в силу п. 13 ст. 378.2 и п. 6 ст. 383 НК РФ налог на имущество организаций и авансовые платежи в отношении объектов, база по которым определяется как кадастровая стоимость, перечисляются в бюджет по месту нахождения такого имущества.

Рассмотрим также, как проводится сама оценка объектов недвижимости. В соответствии со ст. 24.12 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ (в ред. от 23.07.2013 г.) государственная кадастровая оценка объектов капитального строительства проводится по решению исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (и должна проводиться не реже одного раза в 5 лет).

Так, в Москве государственная кадастровая оценка объектов капитального строительства была проведена по заказу Правительства Москвы. В соответствии со ст. 24.17 Закона № 135-ФЗ результаты этой проверки утверждены Постановлением Правитель-

¹ На практике вид разрешенного использования земельного участка может не соответствовать фактическому использованию здания. Для устранения связанных с этим коллизий постановлением Правительства Москвы от 29.11.2013 г. № 772-ПП определено, что в случае несогласия с включением и/или не включением соответствующего объекта недвижимости в указанный перечень заинтересованные лица вправе в срок до 18 декабря 2013 г. обратиться в Государственную инспекцию по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы с заявлением о проведении проверки соответствия фактического использования здания (строения, сооружения) и вида разрешенного использования земельного участка, на котором находится здание (строение, сооружение). Результаты проверки направляются Госинспекцией по контролю за использованием объектов недвижимости города в Департамент городского имущества Москвы. По результатам их рассмотрения и в случае подтверждения фактов несоответствия фактического использования здания (строения, сооружения) и вида разрешенного использования земельного участка, на котором находится здание (строение, сооружение), готовится проект постановления Правительства Москвы о внесении соответствующих изменений в указанное постановление. В случаях, установленных законодательством, принимается решение об изменении вида разрешенного использования земельного участка, на котором находится здание (строение, сооружение).

ства от 26.11.2013 г. № 752-ПП «Об утверждении результатов определения кадастровой стоимости объектов капитального строительства в городе Москве», и сведения о кадастровой стоимости были направлены в Федеральную службу государственной регистрации кадастра и картографии (Росреестр)¹.

На момент подготовки данного раздела автор может констатировать, что Росреестр завершил определение кадастровой стоимости объектов капитального строительства только в городе Москве. С результатами оценки можно ознакомиться на сайте Росреестра в разделе «Кадастровый учет» или заказать справку о кадастровой стоимости объекта недвижимости в любом филиале кадастровой палаты.

В Минюсте России был зарегистрирован Приказ Минэкономразвития от 24.12.2013 г. № 779 «О внесении изменений в состав сведений кадастровых карт, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 19 октября 2009 г. № 416», теперь публичная карта Росреестра станет намного подробнее. Согласно дополнениям публичная кадастровая карта, размещенная на официальном сайте Росреестра, будет дополнена следующими сведениями:

- об основных характеристиках сооружений и их значении, об основных характеристиках объектов незавершенного строительства и их проектируемом значении;
- о назначении зданий, сооружений, а также проектируемом назначении объектов незавершенного строительства.

Стоит отметить, что установленная кадастровая стоимость объектов недвижимости по ряду причин может быть значительно выше рыночной стоимости объекта. Как правило, это связано с проведением так называемой «массовой» оценки², что является довольно трудоемким процессом, в результате которого исполнительная власть может столкнуться с такими проблемами, как недостаточность (асимметрия) информации государственного кадастра недвижимости, отсутствие полного и необходимого объема данных по объекту недвижимого имущества и т.п.

Закон № 135-ФЗ содержит нормы, предусматривающие возможность оспорить результаты определения кадастровой стоимости в арбитражном суде или комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости физическими и юридическими лицами в случае, если результаты определения кадастровой стоимости затрагивают права и обязанности этих лиц.

В частности, ст. 24.19 Закона № 135-ФЗ дает собственникам недвижимости право на оспаривание установленной кадастровой стоимости в следующем порядке:

1) досудебный, что предусматривает обжалование в специальных комиссиях, которые созданы при Росреестре, в течение 6 месяцев с даты внесения кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости;

2) и судебный, который предусматривает обжалование решение специальной комиссии в Арбитражном суде, если собственник не согласен с таким решением или был пропущен шестимесячный срок, отведенный по закону на оспаривание результатов оценки в комиссиях.

¹ Информация опубликована на официальном сайте Росреестра <http://maps.rosreestr.ru/>.

² Это унифицированная процедура оценки большого числа объектов недвижимого имущества на конкретную дату с использованием определенных, стандартных методик статистического анализа.

Эта же ст. 24.19 Закона № 135-ФЗ предусматривает два основания для пересмотра результатов кадастровой оценки:

- 1) недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости;
- 2) установление в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости на дату, по состоянию на которую была установлена его кадастровая стоимость.

В случае досудебного обжалования кадастровой стоимости документы, которые необходимо предоставить в комиссию для ее пересмотра, установлены Законом № 135-ФЗ (ст. 24.19). Это:

- заявление о пересмотре кадастровой стоимости;
- кадастровый паспорт объекта недвижимости;
- нотариально заверенная копия правоустанавливающего или правоудостоверяющего документа на объект недвижимости в случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается лицом, обладающим правом на объект недвижимости;
- документы, подтверждающие недостоверность сведений об объекте недвижимости, использованных при определении его кадастровой стоимости, в случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается на основании недостоверности указанных сведений;
- отчет в случае, если заявление о пересмотре кадастровой стоимости подается на основании установления в отношении объекта недвижимости его рыночной стоимости;
- положительное экспертное заключение, подготовленное экспертом или экспертами саморегулируемой организации оценщиков, членом которой является оценщик, составивший отчет, о соответствии отчета об оценке рыночной стоимости объекта оценки требованиям законодательства РФ об оценочной деятельности.

Вместе с тем заявитель, помимо названных документов, вправе направить на рассмотрение комиссии и иные документы.

В случае же судебного спора исковое заявление подается заявителем (истцом) на орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки на территории субъекта РФ, с приложением вышеуказанных и иных документов.

Обращаем внимание, что согласно абз. 4 п. 3 ст. 12 НК РФ законодательные (представительные) органы субъекта РФ наделены полномочием устанавливать особенности определения налоговой базы по региональным налогам, а следовательно, и по налогу на имущество организаций.

Что касается льгот, введенных регионами, то для примера приведем положение, введенное в г. Москве. Мосгордумой был принят Закон «О внесении изменений в Закон города Москвы № 64 от 5 ноября 2003 г.» от 20.11.2013 г. № 63, согласно ст. 4.1 которого были установлены льготы в виде налогового вычета кадастровой стоимости 300 кв. м площади. Налоговая база уменьшается при одновременном соблюдении налогоплательщиком-организацией следующих условий:

- 1) она является субъектом малого предпринимательства;
- 2) она состоит на учете в налоговом органе не менее чем 3 календарных года, предшествующих налоговому периоду;

3) за предшествующий налоговый период средняя численность работников организации составила не менее 10 человек и сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) на одного работника составила не менее 2 млн руб.

Кроме того, уменьшен размер налога до 25% исчисленной суммы налога в отношении тех объектов недвижимости, которые используются для осуществления образовательной и медицинской деятельности, а также для научных организаций, выполняющих НИОКР за счет бюджета.

Также льготы в виде освобождения от уплаты налога предусмотрены всем бюджетным организациям, всем организациям, которые состоят в особо экономических зонах и инновационных центрах, организациям городского пассажирского транспорта и метро, жилищным кооперативам, ЖСК и ТСЖ, организациям, которые используют труд инвалидов, организациям, осуществляющим производство автомобилей, а также объектам оборонного характера и объектам культурного наследия, религиозным организациям.

Часть первая Гражданского кодекса РФ: новые общие положения о сделках, представительстве, решениях собраний, исковой давности

В 2013 г. внесены многочисленные изменения в первую часть ГК РФ, которые касаются сделок, в том числе оснований и последствий их недействительности, сроков исковой давности и правил их исчисления, собраний, с которыми закон связывает гражданско-правовые последствия для всех лиц, имевших право участвовать в данном собрании, а также для иных лиц. Основные изменения внесены Федеральным законом «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статьи 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» от 07.05.2013 г. № 100-ФЗ (еще ряд изменений были внесены Федеральным законом от 02.11.2013 г. № 302-ФЗ).

В ГК РФ введена новая ст. 157.1 «Согласие на совершение сделки». Если на совершение сделки в силу закона требуется согласие третьего лица, органа юридического лица или государственного органа либо органа местного самоуправления, о своем согласии или об отказе в нем третье лицо или соответствующий орган сообщает лицу, запросившему согласие, либо иному заинтересованному лицу в разумный срок после получения обращения лица, запросившего согласие. В частности, согласие третьих лиц на совершение сделки необходимо в случае, когда ограниченно дееспособный или несовершеннолетний (в возрасте от 14 до 18 лет) гражданин намерен заключить сделку, которую не имеет права совершать самостоятельно. Согласие на совершение сделки дает родитель (усыновитель) или попечитель (ст. 26, 30, 33 ГК РФ).

Согласие на совершение сделки может быть предварительным и последующим (п. 3 ст. 157.1 ГК РФ). Из смысла статьи следует, что предварительное согласие должно быть выражено до совершения сделки, а последующее – после совершения сделки, поэтому оно именуется также одобрением. В предварительном согласии на совершение сделки должен быть определен предмет сделки, на совершение которой дается согласие. При последующем согласии (одобрении) должна быть указана сама сделка, на совершение которой дано согласие, а не только ее предмет. Однако в ст. 157.1 ГК РФ не определена форма, в которой должно быть выражено согласие. Кроме того, уточняется, что молчание не считается согласием на совершение сделки, за исключением случаев, установленных законом.

Внесены изменения в ст. 161: привязка к МРОТ заменена на твердую сумму в 10 тыс. руб. Так, сделки должны совершаться в простой письменной форме, за исключением сделок, требующих нотариального удостоверения:

1) сделки юридических лиц между собой и с гражданами (как и ранее было предусмотрено статьей);

2) сделки граждан между собой на сумму, превышающую 10 тыс. руб., а в случаях, предусмотренных законом, – независимо от суммы сделки.

По общему правилу если Гражданским кодексом РФ или иным федеральным законом предусмотрена государственная регистрация сделок, правовые последствия таких сделок наступают лишь после регистрации. Сделка, изменяющая условия зарегистрированной сделки, также подлежит государственной регистрации (ст. 164 ГК РФ). Таким образом, законодателем теперь закреплен сложившийся в судебной практике единообразный подход. Установлен сокращенный срок исковой давности для случаев, когда одна из сторон сделки уклоняется от ее госрегистрации или нотариального удостоверения: вместо трехлетнего срока исковой давности предусмотрен годичный срок (ст. 165 ГК РФ).

Введена новая ст. 165.1 «Юридически значимые сообщения»: заявления, уведомления, извещения, требования или иные юридически значимые сообщения, с которыми закон или сделка связывает гражданско-правовые последствия для другого лица, влекут для этого лица такие последствия с момента доставки соответствующего сообщения ему или его представителю. Сообщение считается доставленным и в тех случаях, если оно поступило лицу, которому оно направлено (адресату), но по обстоятельствам, зависящим от него, не было ему вручено или адресат не ознакомился с ним. Эти правила применяются, если иное не предусмотрено законом или условиями сделки либо не следует из обычая или из практики, установившейся во взаимоотношениях сторон. Фактически это значит, что если любые юридически значимые сообщения были направлены адресату, но по обстоятельствам, зависящим от самого адресата, не были ему вручены или же адресат не ознакомился с ними, сообщение считается доставленным.

Внесены значительные изменения и уточнения в параграф 2 о недействительности сделок. Так, сделка, совершенная с нарушением закона, признается теперь оспоримой (основания оспоримости сделки исчерпывающе указаны в ГК), а не ничтожной. Ничтожной же сделка может быть признана только при одновременном наличии трех условий, если она: нарушает требования закона или иного правового акта и при этом посягает на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц, и, кроме того, в законе отсутствует указание, что такая сделка оспорима или должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки.

Срок исковой давности по требованиям о применении последствий недействительности ничтожной сделки и о признании такой сделки недействительной составляет три года. При этом законодатель внес существенное уточнение, что течение срока исковой давности по указанным требованиям начинается со дня, когда началось исполнение ничтожной сделки, а в случае предъявления иска лицом, не являющимся стороной сделки, – со дня, когда это лицо узнало или должно было узнать о начале ее исполнения. При этом срок исковой давности для лица, не являющегося стороной сделки, во всяком случае, не может превышать десять лет со дня начала исполнения сделки.

Теперь суд вправе самостоятельно применить последствия недействительности ничтожной сделки, только если это необходимо в целях защиты публичных интересов или в иных случаях, предусмотренных законом (ст. 166 ГК РФ). Ранее это осуществлялось лишь по заявлению такой стороны, но не по инициативе суда. Также ранее требовать применения последствий недействительности ничтожной сделки в судебном порядке могло любое заинтересованное лицо. С внесением изменений заявить такое требование смогут только стороны сделки, а иные лица будут вправе обращаться с подобными заявлениями в суд только в случаях, определенных законом.

Ограничено право стороны оспаривать сделку (ст. 166 ГК РФ), в частности, в следующих случаях:

- сторона знала или должна была знать о наличии оснований для оспаривания сделки и при этом своим поведением демонстрировала намерение сохранить силу этой сделки, а затем попыталась оспорить сделку именно по данному основанию;
- поведение стороны после заключения сделки давало основание полагаться на действительность сделки, а впоследствии эта сторона заявила, что сделка недействительна.

Это правило направлено на защиту той добросовестной стороны, которая полагалась на заверения или поведение другой стороны по оспариваемой сделке и действовала с намерением исполнить ее.

Из ст. 173 ГК РФ было исключено упоминание об отсутствии лицензии как специальным основанием недействительности сделки. Следовательно, сделки, совершенные в отсутствие лицензии, если таковая требовалась в силу закона, можно теперь оспорить на основании ст. 168 ГК РФ, как противоречащие закону, поскольку именно законом установлено требование о наличии лицензии. Изменился и круг лиц, которые могут требовать признания сделки недействительной на основании ст. 173 ГК РФ: из него исключены государственные органы, осуществляющие контроль или надзор за деятельностью юридического лица. Единственным основанием оспаривания сделок, сохранившимся в ст. 173 ГК РФ, остается противоречие сделки целям деятельности юридического лица, определенно ограниченным в учредительных документах, при условии, что контрагент знал или должен был знать о данном ограничении. Если же такие цели ограничены только законом, эта норма не применяется.

Переработаны были и некоторые другие статьи ГК РФ. Сделка, совершенная в ущерб интересам представляемого, может быть признана недействительной, если контрагент действовал совместно с представителем или знал (должен был знать) о порочности сделки (ст. 174 ГК РФ), а также определены последствия совершения сделки в отношении имущества, распоряжение которым запрещено или ограничено. Уточнено содержание существенного заблуждения стороны, являющегося основанием недействительности сделок (ст. 178 ГК РФ). Намеренное умолчание может быть признано обманом, являющимся основанием недействительности сделок (ст. 179 ГК РФ).

В ГК РФ введена новая глава 9.1 «Решения собраний», теперь ее нормы применимы по умолчанию к любым общим собраниям (с сентября 2013 г., ст. 181.1, 181.2), как то: решения коллегиальных органов управления юридического лица; решения собраний кредиторов при банкротстве и т.п. Однако установление в ГК РФ этих общих положений о решениях собраний не исключает применения специального законодательства.

Так, решение собрания, с которым закон связывает гражданско-правовые последствия, порождает правовые последствия, на которые решение собрания направлено, для

всех лиц, имевших право участвовать в данном собрании (для участников юридическо-го лица, собственников, кредиторов при банкротстве и других участников гражданско-правового сообщества), а также для иных лиц, если это установлено законом или вытекает из существа отношений. Решение собрания считается принятым, если за него проголосовало большинство участников собрания и при этом в собрании участвовало не менее 50% общего числа участников соответствующего гражданско-правового сообщества. Решение собрания может приниматься посредством заочного голосования (при этом не следует забывать, что отдельными законами это может быть запрещено). А вот упоминания о проведении собрания в смешанной (очно-заочной) форме в ГК РФ нет.

Предусматриваются общие правила ведения протокола собрания. По каждому вопросу повестки дня собрания должно быть принято самостоятельное решение, если иное не установлено единогласным решением собрания. Предусмотрены общие требования к оформлению протокола собрания. Они зависят от того, в какой форме проводилось собрание. В протоколе собрания, проводимого в очной форме (в форме совместного присутствия), должна содержаться следующая информация: дата, время и место проведения собрания; сведения о лицах, принимавших участие в собрании; результаты голосования по каждому вопросу повестки дня; сведения о лицах, проводивших подсчет голосов; сведения о лицах, голосовавших против принятия решения и потребовавших внести запись об этом в протокол. В протоколе о результатах заочного голосования должны указываться: дата, до которой принимались документы, содержащие сведения о голосовании членов гражданско-правового сообщества; сведения о лицах, принимавших участие в голосовании; результаты голосования по каждому вопросу повестки дня; сведения о лицах, проводивших подсчет голосов; сведения о лицах, подписывавших протокол. Протоколы оформляются письменно.

Если иное не установлено законом, решение собрания ничтожно в следующих случаях: оно принято по вопросу, не включенному в повестку дня (при этом правило не действует, если в собрании участвуют все участники/члены соответствующего органа); оно принято при отсутствии необходимого кворума; оно принято по вопросу, не относящемуся к компетенции собрания; оно противоречит основам правопорядка или нравственности (данное основание является новым). Из ст. 181.5 ГК РФ следует, что перечень оснований для признания решений собраний ничтожными является закрытым. Следовательно, решения собраний при иных нарушениях норм закона являются оспариваемыми (ст. 181.3 ГК РФ).

Очень важное изменение внесено в ст. 186 о доверенности, которым изъято ограничение максимального срока ее действия в три года. Теперь установлено, что в доверенности можно указать любой срок действия. Как и ранее, если в доверенности не указан срок ее действия, она сохраняет силу в течение года со дня ее совершения.

Нотариальное удостоверение не требуется в отношении доверенностей, выдаваемых в порядке передоверия юридическими лицами, руководителями филиалов и представительств юридических лиц. До внесения изменений в ст. 187 ГК РФ допускалось отсутствие нотариального удостоверения доверенностей, выдаваемых в порядке передоверия, только в отношении доверенностей на получение заработной платы или иных доходов, вкладов граждан и т.п. (ст. 185 ГК РФ).

Представитель, передавший полномочия другому лицу в порядке передоверия, не утрачивает своих полномочий по первоначальной доверенности. Иное может быть ука-

зано в доверенности или в законе (ст. 187 ГК РФ). А также последующее передоверие по общему правилу не допускается. То есть лицо, получившее полномочия от первоначального представителя, не вправе передавать их еще какому-либо лицу. Иное может быть предусмотрено только в законе или в первоначальной доверенности, но никак не может закрепляться в доверенности, выдаваемой в порядке передоверия. Введение в отношении представляемого (представителя) процедуры банкротства может быть основанием прекращения доверенности.

Заслуживает упоминания введение новой ст. 188.1 «Безотзывная доверенность», которая выдается в целях исполнения или обеспечения исполнения обязательства представляемого перед представителем или лицами, от имени или в интересах которых действует представитель. В случаях, если такое обязательство связано с осуществлением предпринимательской деятельности, представляемый может указать в доверенности, выданной представителю, на то, что эта доверенность не может быть отменена до окончания срока ее действия либо может быть отменена только в предусмотренных в доверенности случаях. Такая доверенность в любом случае может быть отменена после прекращения того обязательства, для исполнения или обеспечения исполнения которого она выдана, а также в любое время в случае злоупотребления представителем своими полномочиями, равно как и при возникновении обстоятельств, очевидно свидетельствующих о том, что данное злоупотребление может произойти. Безотзывная доверенность должна быть нотариально удостоверена.

В ГК РФ также внесены иные изменения, в частности, изменения положений об исковой давности (ст. 196, 200, 202, 207 ГК РФ). В частности, срок исковой давности в любом случае не может превышать 10 лет со дня начала исполнения сделки (п. 1 ст. 181 ГК РФ). Ранее такого ограничения в ГК РФ не содержалось. Исключение предусмотрено лишь для одного случая – для возмещения вреда, причиненного имуществу в результате террористического акта. В этом случае срок исковой давности по указанному требованию устанавливается в пределах сроков давности привлечения к уголовной ответственности за совершение упомянутого преступления.

Изменились правила исчисления исковой давности по обязательствам, срок исполнения которых не определен либо определен моментом востребования. Срок исковой давности исчисляется теперь со дня предъявления кредитором требования об исполнении такого обязательства. Ранее началом течения срока считался момент, когда у кредитора возникает право предъявить данное требование. Но срок исковой давности, во всяком случае, не может превышать 10 лет со дня возникновения обязательства.

Помимо неустойки, залога, поручительства, к дополнительным требованиям отнесены проценты. Поэтому с истечением срока исковой давности по главному требованию считается истекшим и срок исковой давности в отношении процентов, в том числе начисленных после истечения срока исковой давности по главному требованию.

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2013 ГОДУ
Тенденции и перспективы
(Выпуск 35)

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Шанская
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев
Информационное обеспечение: В. Авралов, О. Пашлова, О. Филина

По вопросам приобретения обращаться по тел. (495) 629-6736

125993, Москва, Газетный пер., 3-5
Тел. (495) 629-6413, fax (495) 697-8816
wwwiet@iet.ru, www.iep.ru

Подписано в печать 15.04.2014

ISBN 978-5-93255-392-3



9 785932 553923