

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

**РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА
В 2016 ГОДУ**

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(Выпуск 38)

**Издательство
Института Гайдара
Москва / 2017**

УДК 338.1(470+571)"2016"
ББК 65.9(2Рос)-04

P76 Российская экономика в 2016 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 38) / [В. Мау и др.; под ред. Синельникова-Мурылева С.Г. (гл. ред.), Радыгина А.Д.]; Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. – Москва: Изд-во Ин-та Гайдара, 2017. – 520 с.: ил. – ISBN 978-5-93255-496-8

В обзоре содержится подробный анализ основных тенденций в российской экономике в 2016 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 2016. Trends and outlooks.
(Issue 38)**

The review provides a detailed analysis of main trends in Russia's economy in 2016. 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 338.1(470+571)"2016"
ББК 65.9(2Рос)-04

ISBN 978-5-93255-496-8

© Институт Гайдара, 2017

Авторский коллектив:

- раздел 1 – В. Мау;*
раздел 2.1 – А. Божечкова, А. Кнобель, П. Трунин, А. Киюцевская;
раздел 2.2.1 – С. Белев, А. Мамедов, Е. Фомина, С. Шаталова;
раздел 2.2.2 – А. Мамедов, Т. Тищенко, Е. Фомина, А. Хузина;
раздел 2.2.3 – И. Арлашкин, Н. Барбашова, А. Мамедов;
раздел 2.2.4 – Н. Авксентьев, Е. Гришина;
раздел 3.1–3.7 – А. Абрамов;
раздел 3.8 – А. Шадрин;
раздел 3.9 – М. Хромов;
раздел 4.1 – О. Изряднова;
раздел 4.2 – С. Дробышевский, М. Казакова;
раздел 4.3 – С. Цухло;
раздел 4.4 – О. Изряднова;
раздел 4.5 – Ю. Бобылев;
раздел 4.6 – В. Узун, Н. Шагайда;
раздел 4.7 – Н. Воловик;
раздел 4.8 – М. Баева, А. Кнобель;
раздел 5.1–5.4 – Е. Авраимова, А. Бурдяк, Е. Гришина, Д. Логинов, В. Ляшок, Т. Малева, Н. Мкртчян, А. Полякова, Ю. Флоринская;
раздел 5.5 – Т. Клячко, Г. Токарева;
раздел 5.6.1, 5.6.2 – Г. Задонский;
раздел 5.6.3–5.6.7 – Г. Мальгинов, Г. Стерник, С. Стерник;
раздел 6.1 – Г. Мальгинов, А. Радыгин;
раздел 6.2 – Е. Апевалова, Н. Полежаева, А. Радыгин;
раздел 6.3 – Н. Полежаева;
раздел 6.4 – Н. Зудин, М. Кузык, Ю. Симачев;
раздел 6.5 – И. Дежина;
раздел 6.6 – А. Киреева;
раздел 6.7 – К. Казенин;
раздел 6.8.1, 6.8.2 – В. Зацепин, В. Цымбал;
раздел 6.8.3 – В. Зацепин.

Содержание

Раздел 1. Уроки стабилизации и перспективы роста: экономическая политика России в 2016 г.	9
1.1. Дискуссия о перспективах экономического роста.....	9
1.2. Экономический кризис и адаптация к новым реалиям: итоги 2015–2016 гг.....	18
Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы	29
2.1. Денежно-кредитная политика.....	29
2.1.1. Основные решения в области денежно-кредитной политики.....	29
2.1.2. Денежный рынок.....	32
2.1.3. Инфляционные процессы.....	39
2.1.4. Платежный баланс и обменный курс.....	43
2.2. Фискальная (налогово-бюджетная) политика.....	50
2.2.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы РФ.....	50
2.2.2. Характеристика федерального бюджета.....	58
2.2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы.....	68
2.2.4. Характеристика основных внебюджетных фондов.....	78
Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты	85
3.1. Восстановление рынка акций.....	85
3.2. Рынок акций.....	91
3.3. Рынок облигаций.....	107
3.3.1. Рынок негосударственных облигаций.....	107
3.3.2. Рынок государственных облигаций.....	116
3.4. Срочный рынок.....	122
3.5. Финансовые посредники и биржевая инфраструктура.....	124
3.6. Инвесторы на внутреннем фондовом рынке.....	129
3.7. Риски российского финансового рынка.....	136
3.8. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований.....	141
3.8.1. Динамика развития рынка.....	141
3.8.2. Структура заимствований.....	145
3.8.3. Внутренние облигационные займы.....	146
3.9. Российский банковский сектор.....	150
3.9.1. Основные тенденции в развитии банковского сектора.....	150
3.9.2. Банки и корпоративный сектор.....	154
3.9.3. Банки и домашние хозяйства.....	158
Раздел 4. Реальный сектор экономики	163
4.1. Макроструктура производства.....	163
4.1.1. Динамика российской экономики в 2016 г.: внутренний и внешний спрос.....	163
4.1.2. Использование ВВП в 2012–2016 гг.: потребительский и инвестиционный спрос.....	168
4.1.3. Изменение структуры формирования ВВП по источникам доходов.....	173
4.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности.....	175
4.2. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 2016–2019 гг.....	179
4.3. Российские промышленные предприятия в 2016 г. (по материалам опросов).....	185
4.3.1. 2016 г.: продолжение кризиса в промышленности?.....	186
4.3.2. Динамика основных показателей российской промышленности в 2016 г.....	190
4.4. Инвестиции в основной капитал.....	198
4.4.1. Инвестиционные ресурсы и финансовые условия инвестиционной деятельности.....	198
4.4.2. Материально-вещественные ресурсы строительно-инвестиционной деятельности.....	201

4.4.3. Финансирование инвестиций в основной капитал по источникам и формам собственности.....	204
4.4.4. Динамика инвестиций в основной капитал	207
4.5. Нефтегазовый сектор	210
4.5.1. Динамика мировых цен на нефть и газ	210
4.5.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе.....	212
4.5.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа	214
4.5.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке	216
4.5.5. Перспективы развития российского нефтяного сектора	220
4.6. Факторы роста сельского хозяйства России	221
4.6.1. Динамика сельскохозяйственного производства	222
4.6.2. Основные факторы роста сельского хозяйства в 2016 г.	225
4.6.3. Доступ населения к продовольствию	231
Приложение	234
4.7. Внешняя торговля	236
4.7.1. Состояние мировой экономики.....	236
4.7.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта	239
4.7.3. Основные показатели российской внешней торговли	243
4.7.4. Географическая структура российской внешней торговли	247
4.7.5. Регулирование российской внешней торговли.....	249
4.8. Использование Россией механизмов разрешения торговых споров в рамках ВТО.....	254
4.8.1. Изменения в 2016 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в роли истца.....	255
4.8.2. Торговые споры ВТО, в которых Россия участвует в роли ответчика (изменения за 2016 г.)	256
4.8.3. Изменение ситуации в 2016 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в качестве третьей стороны.....	259
Приложение	270

Раздел 5. Социальная сфера

5.1. Положение сектора домашних хозяйств: доходы населения, потребительский рынок.....	273
5.1.1. Доходы и уровень бедности населения.....	273
5.1.2. Оборот розничной торговли и динамика потребительских цен	278
5.2. Динамика рынка труда	282
5.3. Социальное самочувствие населения	285
5.3.1. Представления населения о масштабах кризиса	285
5.3.2. Социально-экономические эффекты кризиса.....	287
5.3.3. Адаптационное поведение населения	289
5.4. Миграционные процессы	291
5.4.1. Долговременная миграция	291
5.4.2. Временная миграция.....	293
5.5. Российская система образования в 2016 г.	296
5.5.1. Реформирование общего образования: заработная плата учителей и профессиональный рост педагога.....	296
5.5.2. Профессиональное образование	303
5.6. Рынок жилья и жилищное строительство.....	309
5.6.1. Жилищное кредитование.....	309
5.6.2. Ипотека земельных участков	315
5.6.3. Динамика цен на жилую недвижимость	316
5.6.4. Рынок жилья столичного региона: основные факторы, определившие динамику цен, и активность на рынке	320

5.6.5. Строительство, ввод и предложение нового жилья.....	325
5.6.6. Институциональные новации для рынка недвижимости	328
5.6.7. Прогноз развития рынка жилой недвижимости Москвы до 2020 г.....	334
Раздел 6. Институциональные изменения	339
6.1. Государственный сектор и приватизационная политика	339
6.1.1. Масштабы государственной собственности.....	339
6.1.2. Приватизационная политика.....	346
6.1.3. Присутствие государства в экономике и вопросы управления субъектами государственного сектора	364
6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства	371
6.2. Рынок корпоративного контроля: этапы, особенности, регулирование	380
6.2.1. Российский рынок слияний и поглощений: этапы развития.....	380
6.2.2. Динамика рынка слияний и поглощений: Россия в антитренде с миром	384
6.2.3. Корпоративные конфликты: эволюция рейдерства 2008–2016 гг.	392
6.2.4. Корпоративное законодательство о слияниях и поглощениях (2010–2016 гг.): реформа гражданского законодательства.....	399
6.2.5. Антимонопольное регулирование слияний и поглощений в 2010–2016 гг.: либерализация законодательства и усиление государства в экономике	411
6.3. Регулирование финансового рынка в 2013–2016 гг.: новые субъекты и требования.....	416
6.4. Научно-производственная кооперация в России: современное состояние, проблемы, влияние государственной поддержки	430
6.4.1. Масштабы взаимодействия российских компаний, научных организаций и вузов в инновационной сфере	431
6.4.2. Продуктивность взаимодействия российских промышленных предприятий с научными организациями и вузами в инновационной сфере	434
6.4.3. Проблемы и препятствия на пути развития научно-производственной кооперации в России	440
6.4.4. Государственное стимулирование научно-производственной кооперации и его результаты	445
6.4.5. Причины низкого уровня взаимодействия науки и бизнеса: некоторые выводы и обобщения	452
6.5. Состояние науки и инноваций	460
6.5.1. Новые стратегические документы.....	461
6.5.2. Масштабы и формы бюджетного финансирования исследований и разработок.....	464
6.5.3. Преобразования в бывшем академическом секторе	466
6.5.4. Наука в вузах	470
6.5.5. Проблемы измерения результативности научных исследований.....	473
6.5.6. Научная эмиграция и планы по возвращению ученых в страну.....	475
6.5.7. Меняющийся ландшафт инноваций	477
6.6. Новая система формирования государственных заданий в 2016 г.: основные риски и перспективы развития	486
6.6.1. Базовые и ведомственные перечни государственных услуг и работ	488
6.6.2. Формирование государственного задания.....	489
6.6.3. Практическая реализация принципов нормативного финансирования	490
6.7. Северный Кавказ: основные тенденции 2016 г.	494
6.7.1. Основные инвестиционные проекты в 2016 г.	495
6.7.2. Федеральные выборы в республиках Северного Кавказа: «политический ислам» и увеличение роли инорегионального бизнеса	497

6.8. Военная экономика и военная реформа в России	502
6.8.1. Военно-кадровая и социальная политика	502
6.8.2. Военно-техническая политика	505
6.8.3. Военно-финансовая политика	509

Раздел 1. Уроки стабилизации и перспективы роста: экономическая политика России в 2016 г.¹

Мир находится в поиске новой парадигмы социально-экономического развития, которую иногда называют «новой реальностью». Опыт предшествующих структурных кризисов (1930-х и 1970-х годов) свидетельствует о том, что этот поиск занимает примерно десятилетие, которое характеризуется неустойчивостью экономической динамики, политическими кризисами и социальной нестабильностью. Разумеется, опыт прошлого не может прямолинейно транслироваться на будущее – подлинные сроки «турбулентного десятилетия» определяют только экономические историки будущего. Но уже сейчас вполне очевидно, что ключевым вопросом политической и интеллектуальной повестки является модель будущего экономического роста – его вероятные темпы и источники.

1.1. Дискуссия о перспективах экономического роста

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

С начала глобального кризиса, т.е. примерно с 2008 г., наблюдается замедление темпов экономического роста, и если поначалу это замедление представлялось временным, которое будет преодолено в обозримом будущем, то спустя почти десять лет стало ясно, что ситуация гораздо сложнее. Экономисты заговорили о грядущей длительной стагнации (*secular stagnation*), политики начали адаптироваться к новым реалиям, что привело к резкому и бурному росту популистских настроений. Собственно, таковы две важнейшие характеристики 2016 г.: *низкие (и замедляющиеся) темпы экономического роста и рост политического популизма*. Они очевидно взаимосвязаны: экономические тяготы всегда делают востребованными как минимум популистские лозунги, но нередко и популистские действия политиков.

У экономического торможения много причин. Их анализ уже находится в центре внимания экономистов. И, несомненно, современный рост станет одной из основных тем будущих экономических, политологических и политэкономических дискуссий.

¹ Автор раздела: В. Мау – РАНХиГС при Президенте РФ. Автор выражает признательность С. Дробышевскому, Г. Идрисову, М. Хромову за помощь в работе над настоящим разделом.

Одна из причин замедления глобального роста – снижение темпов роста в Китае и Индии, естественное по мере достижения ими определенного уровня экономической зрелости и приближения к более стабильному состоянию развитых стран. Это торможение могло бы быть компенсировано появлением новых возможностей для ускоренного трансфера технологий в другие страны и регионы мира (например, в Африку), однако этот вопрос имеет пока более политический и институциональный, чем экономический, характер.

Торможение отчасти может объясняться циклическими факторами, например, низкой инвестиционной активностью, что выражается в характерном для большинства развитых стран превышении сбережений над накоплениями. По-видимому, это связано с высоким уровнем неопределенности, естественным в период технологического обновления и ожидаемых структурных реформ¹.

Однако проблема экономического роста не сводится к замедлению глобальной динамики или к особенностям современного делового цикла. В традиционной модели экономического развития со спадами и подъемами основной вопрос после кризиса связан с тем, на каком уровне остановится спад, после чего должен начаться экономический рост. Ход событий после 2008 г. отчетливо демонстрирует: за остановкой спада могут следовать стагнация или низкие темпы роста, т.е. его восстановление не происходит автоматически. Тем самым меняется суть антикризисной политики: она больше не может ограничиваться противодействием спаду, а должна предлагать меры по обеспечению приемлемых темпов роста (или по повышению потенциального роста). В этом и состоят главный вызов нынешнего глобального кризиса и суть того, что в последние годы принято называть «новой экономической нормальностью».

Проблема долгосрочной стагнации развитой страны не является принципиально новой. Именно это происходит в Японии на протяжении вот уже четверти века. Выяснилось, что экономика развитой страны может на протяжении длительного времени не расти, поддерживая при этом высокий уровень благосостояния и избегая острых социальных проблем. Казалось, что это специфически японское явление, однако сейчас очевидно, что мы столкнулись с новым феноменом, который требует изучения и выработки адекватной политики. В аналогичной ситуации уже на протяжении пяти лет находится Евросоюз. С рисками долгосрочной стагнации сталкивается и современная Россия, для которой «достижение дна» (что активно обсуждалось на протяжении 2015–2016 гг.) не означает возврата к устойчивому росту. В какой-то мере можно говорить об интеллектуальном вызове, аналогичном кейнсианской революции, но если тогда речь шла о необходимости включения некоторых автоматических антикризисных регуляторов (для смягчения последствий кризисов), то теперь встает вопрос о необходимости формирования специальной политики обеспечения роста.

Для объяснения этого феномена появилось несколько гипотез *циклического, технологического, политического и статистического* характера. Фактически можно говорить о четырех вариантах объяснения ситуации, связанной с ростом. При всем их различии они не абсолютные альтернативы, и реальная ситуация – результат их некоторой комбинации.

¹ Лауреат Нобелевской премии в области экономических наук за 2013 г. Р. Шиллер связывает торможение с «потерей экономической уверенности» (ожидания деловой активности фирм, а также доходов и занятости граждан) и «неопределенностью в сфере экономической политики» (регулирование, налоги и т.п.). (Shiller R.J. Блужд сомнения мировой экономики // Project Syndicate. July 21, 2016).

Циклические факторы. Здесь торможение объясняется недостаточностью совокупного спроса, что проявляется в отрицательном разрыве между инвестициями и сбережениями. Хронически недостаточный спрос будет сдерживать рост ВВП и производительности, и даже близкие к нулю процентные ставки не будут стимулировать экономический рост¹. В этом же направлении воздействует, по-видимому, и фактор неравенства, поскольку отсутствие роста доходов у большинства населения и их избыточная концентрация у меньшинства ведут к наращиванию сбережений в ущерб спросу, что создает дополнительные стимулы к торможению.

Технологические особенности. Другой подход объясняет торможение ограничениями со стороны предложения, прежде всего предложения инноваций². Речь здесь идет о возможном замедлении технологического прогресса, о меньшем влиянии технологических инноваций на производительность, особенно по сравнению с технологической революцией рубежа XIX–XX вв. Фактически такой подход подразумевает исчерпание современного экономического роста, каким мы его знаем с середины XVIII в., что становится одной из ключевых загадок современной экономической науки (и экономической истории особенно).

Впрочем, некоторые сторонники объяснения торможения технологическими факторами придерживаются оптимистической интерпретации проблемы: технологическое торможение – временное явление, поскольку существуют временные лаги между внедрением новейших технологий и распространением их влияния на другие отрасли, а тем самым на рост ВВП и производительности³. Эта точка зрения имеет основания и в недавнем экономическом опыте. Так, в 1987 г. Р. Солоу заметил, что «эпоха компьютеров видна повсюду, кроме статистики производительности»⁴. Спустя примерно пятнадцать лет это влияние уже отражалось в статистике и не требовало особых доказательств. Однако прежде было необходимо серьезно трансформировать бизнес-модели, что не сводилось к широкому внедрению компьютеров в производственные процессы⁵. Можно предположить, что со временем влияние инноваций найдет отражение и в статистике экономического роста, тем более что в наше время возникают принципиально новые модели управления и формы бизнеса⁶.

¹ Summers L. Reflections on the 'New Secular Stagnation Hypothesis' // Teulings C., Baldwin R. (eds). *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. A VoxEU.org eBook. London: CEPR Press, 2014; «Глобальный избыток сбережений на фоне низкой инфляции определяет слабый агрегированный спрос в регионах с высокими доходами. Этот синдром согласуется с нулевыми или отрицательными процентными ставками в Европе и Японии». Nordhaus W.D. *Why Growth Will Fall* // The New York Review of Books. August 18, 2016.

² Cowen T. *The Great Stagnation: How America Ate All the Low-Hanging Fruit of Modern History, Got Sick, and Will (Eventually) Feel Better*. New York: Dutton, 2011; Gordon R.J. *The Rise and Fall of American Growth. The US Standard of Living Since the Civil War*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2016.

³ Mokyr J. *Secular Stagnation? Not in Your Life*, in Coen Teulings and Richard Baldwin (eds). *Secular Stagnation: Facts, Causes, and Cures*. A VoxEU.org eBook. London: CEPR Press, 2014.

⁴ Solow R. *We'd Better Watch Out* // New York Times Book Review. July 12, 1987.

⁵ Brynjolfsson E., Hitt L.M. *Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance* // Journal of Economic Perspectives. 2000. Vol. 14. No 4. P. 23–48.

⁶ Ц. Куреши назвал сторонников этих подходов к оценке влияния инноваций на рост соответственно «технопессимистами» и «технооптимистами»: «В споре между «пессимистами» и «оптимистами» о будущем производительности важно, скорее, не то, кто из них прав, а то, как отреагировать на будущие вызовы, на которые указывают «пессимисты», чтобы воспользоваться возможностями, которые предвидят «оптимисты». Будущее вполне может быть оптимистическим, если реализация технологических возможностей будет поддержана соответствующей политикой и институциональными изменениями» (Qureshi Z. *The Productivity Outlook: Pessimists versus Optimists*. Washington D.C.: Brookings Institution, 2016).

Политические факторы. Третий вариант объяснения торможения связан со спецификой политических процессов (и их влиянием на экономику). Речь идет о фактическом приоритете краткосрочных политических задач перед долгосрочными структурными. Для предотвращения острых социально-политических последствий кризиса (и с учетом непростого опыта Великой депрессии 1930-х годов) правительства развитых стран пошли на беспрецедентные меры по спасению существующих предприятий и банков, закрыв тем самым возможность «созидательного разрушения», по Й. Шумпетеру. (Аналогично действовало и японское правительство в 1990-е годы, создав проблему зомби-банков и предприятий.) Мягкая денежная политика (сверхнизкие или отрицательные процентные ставки) не столько стимулирует экономическую активность, сколько облегчает долговое бремя государства и корпораций, поскольку благоприятна для должников за счет интересов кредиторов^{1, 2}. Соответственно, эта политика предотвращает возможную волну банкротств.

В более жесткой интерпретации центральные банки взяли на себя функции, схожие с центральными плановыми органами советского типа, в задачи которых входит недопущение кризисов и банкротств. Принятые ими меры «остановили падение цен на активы и тем самым спасли огромные состояния. Но это также помешало достаточному количеству молодых предпринимателей и инвесторов пойти на риск открытия новых предприятий»³. Все это тормозит выход из кризиса на годы, если не на десятилетия. Без созидательного разрушения – со всеми связанными с ним проблемами политического и социального характера – нельзя выйти из стагнационной ловушки.

Фактически здесь политические интересы начинают доминировать над экономическими, т.е. обеспечение текущей социально-политической стабильности и результаты ближайших выборов оказываются более важными, чем повышение эффективности и производительности. Ориентация на узко понятые политические цели и групповые интересы ведет к торможению институциональной и структурной модернизации, а тем самым к торможению роста. Политически понятное стремление не допустить рост безработицы может обусловить потери в эффективности и конкурентоспособности. Все это тождественно преобладанию краткосрочных интересов над долгосрочными, что типично для многих развитых и развивающихся стран в последние десятилетия⁴. Более того, нередко политика, быстро приводящая к позитивным сдвигам в экономической динамике, оказывается неэффективной и даже вредной в среднесрочной перспективе.

¹ *Wolf M.* Negative rates are not the fault of central banks. // The Financial Times. April 12, 2016.

² По словам К. Рейнхарта, эта политика фактически означает налогообложение кредиторов. «Как и в прошлом, во время и после финансовых кризисов и войн центральные банки все больше придерживаются формы «налогообложения», которая помогает ликвидировать огромный государственный и частный долговой навес и смягчает бремя обслуживания долга... В настоящее время это означает поддержание отрицательных реальных процентных ставок — эквивалента непрозрачного налога на держателей облигаций и в более широком смысле на всех, кто сберегает». *Reinhart C.* What's New About Today's Low Interest Rates? Project Syndicate. July 28. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/explaining-persistent-low-interest-rates-by-carmen-reinhart-2016-07>.

³ *Sinn H.-W.* Secular Stagnation or Self-Inflicted Malaise? // Project Syndicate. September 27, 2016.

⁴ Примеры доминирования краткосрочных интересов над долгосрочными можно найти в практике многих развитых и развивающихся стран. Это и СССР 1986–1990 гг., руководство которого предпочло курс на повышение темпов роста (ускорение), за что пришлось расплачиваться десятилетним спадом. Это и политика Китая последнего времени, который поддерживает темпы роста за счет вливания бюджетных ресурсов в экономику. По нашему мнению, доминирование краткосрочных интересов бизнеса (текущая капита-

Из сказанного следует, что меры денежно-кредитной политики могут купировать кризис, не допустить его развертывания, но сами по себе не ведут к устойчивому росту. Как известно, он требует структурных и институциональных реформ, особенно в условиях качественного обновления технологической базы национальной экономики.

Особенности статистических измерений. При обсуждении экономического роста особое место занимает проблема его адекватной оценки. Ряд исследователей обращают внимание на то, что статистика ВВП занижает реальный уровень производства и благосостояния. Показатель ВВП впервые был предложен в 1930–1940-е годы и впоследствии был назван одним из величайших изобретений XX в.»¹. Однако фундаментальные технологические сдвиги последнего времени, появление новых управленческих моделей, отражающих изменившиеся технологические реалии, создают качественно новую ситуацию в экономике, которую традиционная статистика плохо улавливает. Измерение реального ВВП, который должен охватывать все произведенные (реализованные) товары и услуги, не учитывает значительную часть стоимости (продукта, необязательно материального), которая произведена, но не может быть оценена существующими методами. Ключевую роль в этом играет проникновение информационно-коммуникационных технологий во все сферы общественной жизни, что трансформирует само понятие благосостояния и, соответственно, возможности его измерения. Радикальный рост эффективности бизнеса и персонала позволяет удовлетворять потребности и обеспечивать рост благосостояния, используя гораздо меньше трудовых и материальных ресурсов.

Поясним сказанное на ряде примеров. Во-первых, беспрецедентно растет количество бесплатных благ и услуг, связанных с IT-технологиями, не говоря уже о быстром удешевлении (темпами, опережающими инфляцию) вновь выводимых на рынок продуктов. К ним относятся и очевидные выгоды, которые получают экономика и потребитель от социальных сетей. На общение с IT-системами люди расходуют много времени, причем это способствует росту их благосостояния (в том числе развитию бизнеса), однако в статистику роста это попадает в лучшем случае как доход от рекламы. Во-вторых, некоторые новейшие технологии (например, 3D-печать) способны существенно удешевлять выпускаемую продукцию. В-третьих, появляются новые продукты (товары), объединяющие различные функции и значительно более дешевые, чем совокупность разных устройств, выполняющих те же функции (iPhone как наиболее яркий пример). В-четвертых, ряд товаров и услуг переводятся в цифровую форму, например электронные книги, которые, будучи в разы дешевле, предоставляют фактически ту же услугу, что и традиционные книги. В-пятых, появляются принципиально новые бизнес-модели на основе IT, символом (и примером) чего стал Uber². Uber снижает спрос на автомобили, значительно повышая степень их эксплуатации по сравнению с такси, не говоря уже о личных автомобилях, результатом становится снижение спроса на производство со-

лизация) над долгосрочными (повышение производительности) стало одной из основных причин нынешнего глобального кризиса. *May B.A.* Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016. С. 174.

¹ BEA. GDP: One of the great innovations of the 20th century. Survey of Current Business, Bureau of Economic Analysis. 2000. January. P. 6–9; *Masood E.* The great invention. The story of GDP and the making and unmaking of the modern World. New York: Pegasus Books, 2016.

² The Economist. Uber: From zero to seventy (billion) // The Economist. 2016. September 3.

путствующих товаров и услуг. Тем самым, обеспечивая рост благосостояния (и потребления), все перечисленные технологические, производственные и управленческие инновации могут негативно сказаться на традиционных показателях ВВП.

Обсуждение проблем экономической динамики далеко от своего завершения. Эти сюжеты в обозримом будущем останутся в числе основных тем экономической дискуссии и политической борьбы, привлекая внимание как теоретиков экономической науки, так и практиков экономической политики.

Практические же рекомендации минувшего года явно склонялись к необходимости пересмотра соотношения между денежным и бюджетным стимулированием. В 2016 г. все большую популярность стал приобретать тезис о необходимости свертывания денежного и усиления роли фискального стимулирования¹. У этих рекомендаций было несколько причин:

- во-первых, политика сверхнизких или отрицательных процентных ставок хотя и поставила преграды на пути кризиса, но так и не смогла обеспечить восстановления нормального роста;
- во-вторых, все шире стало распространяться понимание, что восстановление роста требует не макроэкономического манипулирования, а структурных реформ, для которых нужны прежде всего специальные меры бюджетной политики;
- в-третьих, несколько уменьшилась долговая нагрузка на бюджеты, и у ряда развитых стран появилось больше возможностей заимствовать финансовые ресурсы для реализации крупных проектов, тем самым используя государственный спрос для поддержания роста как в частном, так и в общественном секторе;
- в-четвертых, представители новой администрации США явно обозначили приоритет фискального стимулирования, что может восприниматься как попытка повторить успех Р. Рейгана, сочетавшего его с жесткой денежной политикой П. Волкера.

Шагом на пути к преимущественно фискальному стимулированию можно рассматривать повышение процентных ставок ФРС в декабре 2016 г. Следующий шаг должна сделать новая администрация президента Д. Трампа.

В 2016 г. экономисты почти единодушно формулировали структурные приоритеты развитых стран. В первую очередь к ним относили развитие инфраструктуры (особенно в США) и образование (особенно в Европе). В числе других приоритетов называют развитие «зеленой» энергетики, здравоохранения и всего, что относится к человеческому капиталу в широком смысле. К приоритетным структурным мерам относят также снижение налогов (фискальная мера) и дерегулирование².

¹ Перенос центра тяжести в сторону фискальной политики разделялся, разумеется, не всеми. Многие экономисты решительно выступили против сворачивания денежного стимулирования, особенно в еврозоне. М. Wolf рекомендовал активно сочетать различные источники роста, не противопоставляя денежное стимулирование фискальному. «Лучшей политикой будет комбинация мер, направленных на повышение потенциального роста и поддержание агрегированного спроса. Здесь важны структурные реформы и агрессивная денежная и фискальная экспансия. В этом плане США проводили более сбалансированную политику, чем страны еврозоны» (*Wolf M. Negative rates are not the fault of central banks // The Financial Times. 2016. April 12*).

² «Центральными компонентами своей стратегии увеличения темпов реального и потенциального роста экономики США Трамп сделал инфраструктурные инвестиции, налоговую реформу и дерегулирование. В результате ситуация на рынках не вызывает сомнений в уверенности, что США будут теперь постепенно выходить из затянувшегося периода избыточной зависимости от нетрадиционной монетарной политики,

Вместе с тем приоритеты структурных и институциональных реформ существенно различаются по странам, особенно если сравнивать развитые и ведущие развивающиеся страны. Если в большинстве первых речь идет о развитии человеческого капитала, включая облегчение доступа на рынок труда широких социальных групп, то Китай прежде всего будет создавать физическую инфраструктуру как для роста спроса внутри страны (с учетом огромных масштабов внутреннего рынка), так и для наращивания технологического экспорта в развивающиеся страны. Именно на решение подобных задач ориентируется китайская политика построения «Шелкового пути», целью которой является развитие рынков для китайских товаров. В этом важнейшее отличие структурных приоритетов развитых стран, с одной стороны, и Китая – с другой стороны.

Китай в настоящее время (и в обозримом будущем) является производителем главным образом товаров, став фактически «мастерской мира» XXI в. Напротив, развитые страны, даже при новейшей тенденции реиндустриализации, являются прежде всего производителями и потребителями высокотехнологичных идей и соответствующих услуг, и качество человеческого капитала критически важно для сохранения лидерства в производстве и в использовании высоких технологий.

Речь идет прежде всего о стимулировании спроса, т.е. о возвращении отчасти к кейнсианской модели, требующей, впрочем, серьезного переосмысления с учетом реалий XXI в. Применительно к большинству развитых стран в настоящее время нельзя будет сделать однозначный вывод в пользу «экономики спроса» или «экономики предложения». Факторы спроса должны быть адекватны создаваемому технологиями предложению, которое, в свою очередь, должно поддерживаться адекватными институциональными мерами (включая дерегулирование или снижение налогов). Только при таком балансе интересов на стороне спроса и предложения можно будет преодолеть углубляющуюся поляризацию между бенефициарами глобализации и ее жертвами (при всей условности этих терминов)¹.

С точки зрения глобальных процессов многое будет зависеть от того, удастся ли ведущим странам (США, Китаю, Германии, Великобритании, Японии, ЕС) скоординировать свою экономическую политику, прежде всего с учетом специфики их структурных реформ. Неспособность обеспечить эту координацию обернется ростом протекционизма и популизма, а как следствие, общим торможением при одновременном усилении неравномерности развития отдельных стран.

на смену которой придут структурные реформы, стимулирующие экономику, и смягчение бюджетной политики. Этот подход во многом похож на то, что делал бывший президент США Рональд Рейган. ... У Германии, Китая и Японии есть веские причины согласиться с таким подходом: в настоящий момент они не получают достаточных результатов от политики монетарного расширения; риски побочного ущерба и непредвиденных последствий только растут; а структурные реформы, стимулирующие рост экономики, уже давно запаздывают», – писал М. El-Erian (*El-Erian M. The International Barriers to Trump's Economic Plan. (Международные барьеры на пути экономического плана Трампа) // Project Syndicate. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/international-cooperation-for-trumps-economic-plan-by-mohamed-a-el-erian-2016-12/russian>*).

¹ «Макроэкономическое управление должно обеспечить соответствие роста спроса потенциалу предложения, создаваемого новыми технологиями и глобализацией. Это фундаментальное кейнсианское положение, которое временно отбросили в период расцвета монетаризма в начале 1980-х годов, стали успешно применять в 1990-е годы (по крайней мере, в США и Великобритании), но вновь забыли из-за паники, вызванной растущими бюджетными дефицитами после кризиса 2009 г.». *Kaletsky A. The Crisis of Market Fundamentalism. Project Syndicate. December 23. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/populist-revolt-crisis-of-capitalism-by-anatole-kaletsky-2016-12>*

Из сказанного непосредственно вытекает вторая особенность минувшего года и, по-видимому, обозримой перспективы – популизм¹. Под этим термином принято понимать политическую деятельность, лозунги которой популярны в широких народных массах, но, как правило, не имеют реальных (материальных, экономических) оснований для практической реализации². Реальные цели политиков-популистов (прежде всего борьба за власть) прикрываются социально привлекательными идеями.

Популизм непосредственно связан с отмеченным выше конфликтом между кратко- и долгосрочными экономическими задачами. В лучшем случае популистские меры позволяют получить обещанные положительные сдвиги в течение короткого периода, за что приходится расплачиваться потерей долгосрочной стабильности, а затем платить высокую цену за ее восстановление. В политической сфере популизм нередко ведет к разрушению демократических институтов: популисты имеют возможность закрепиться у власти на волне краткосрочных достижений, но в дальнейшем, при ухудшении ситуации, отказываются от демократических процедур (непосредственно или путем манипуляций), обещая процветание после победы над внешними и внутренними врагами.

Популизм получил широкое распространение в XX в., на протяжении которого для многих стран он стал или источником деградации (Аргентина) или тормозом на пути экономического прогресса (ряд латиноамериканских стран)³. Уже тогда отчетливо обозначились две разновидности популизма – политический и экономический (бюджетный), причем первый может существовать и без второго, но второй всегда был непосредственно связан с первым. Политический популизм – это инструмент в борьбе за власть, однако его экономические последствия неоднозначны. Партия, пришедшая на волне популистских лозунгов и закрепившаяся у власти, может проводить любую экономическую политику – как популистскую, так и консервативную. В некоторых случаях в XX в. политический популизм сопровождается экономическим – проведением безответственной бюджетной и денежной политики, манипуляциями с собственностью и т.п. В результате возникает экономический кризис, выход из которого занимает, как правило, длительное время. Большинство популистских режимов в Латинской Америке сочетали экономический и политический популизм – от Хуана Перона середины XX в. до Уго Чавеса и Николаса Мадуро в Венесуэле в начале XXI в.⁴. В то же время известны и случаи при-

¹ В контексте данного раздела можно остановиться на таком политическом определении популизма: «Наличие того, что некоторые ученые называют харизматическим способом связи между избирателями и политиками, и демократического дискурса, основанного на идее воли народа и борьбы между «народом» и «элитой». *Hawkins K.* Populism in Venezuela: the Rise of Chavismo // *Third World Quarterly*. 2003. No. 24. P. 1137–1160.

² *Acemoglu D., Egorov G., Sonin K.* A political theory of populism // *Quarterly Journal of Economics*. 2013. Vol. 128. No. 2. P. 771–805.

³ *Mudde C., Kaltwasser C.R.* Voices of the peoples: Populism in Europe and Latin America compared // *Kellogg Institute Working Paper*. 2011. No. 378.

⁴ Классический анализ экономического популизма XX в. содержится в книге под редакцией Р. Дорнбуша и С. Эдвардса «Макроэкономика популизма в Латинской Америке». Здесь он определяется как «подход к экономике, который делает акцент на росте и распределении доходов и уделяет меньше внимания инфляционным рискам, бюджетному дефициту, внешним ограничениям и реакции экономических агентов на агрессивную нерыночную политику». *Dornbusch R., Edwards S.* (eds). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991. P. 9, а также в книге: *Sachs J.D.* Social conflict and populist policies in Latin America. Working paper. No. 2897. March. Cambridge, MA: NBER, 1989.

хода к власти политиков с популистскими лозунгами и репутацией, но сумевших проводить ответственный и сбалансированный экономический курс (например, Лула да Силва в Бразилии). Сейчас речь идет преимущественно о политическом популизме, связанном с попытками отойти от того, что до недавнего времени относилось к сфере «политкорректности» или «принятым» в современном мире «правилам игры» (глобализация, политическое равенство и др.). Растет влияние популистских политиков в Европе и Америке, в ряде развивающихся стран.

По итогам 2016 г. можно наблюдать две особенности развития современного популизма. Во-первых, налицо рост как правого, так и левого популизма. Причем первый присущ прежде всего развитым странам Европы и Америки, тогда как левый наблюдается в более бедных странах (в том числе в европейских, включая Италию и Испанию). Впрочем, в некоторых пунктах экономической программы (в частности, относительно глобализации) позиции правого и левого популизма могут совпадать¹. Во-вторых, макроэкономический (бюджетный) популизм остается достаточно редким явлением, по сути, ограничиваясь пока только ситуацией в Венесуэле. И это очень важно для оценки перспектив макроэкономической устойчивости ведущих стран мира.

Популистская реакция в виде антиглобализма вполне может проявиться в разных странах уже в ближайшее время. Антиглобализм вообще является неотъемлемым элементом современного популизма. В частности, укрепление доллара, которое выглядит закономерным в 2017 г., может привести к усилению протекционистских мер в США с последующими ответными мерами в некоторых других странах. Разного рода режимы санкций также представляют собой форму популистской реакции на политические и даже в большей мере на экономические трудности. Примеры можно продолжить.

В основе развития популизма лежат, по-видимому, преимущественно экономические факторы. Торможение роста, длительная рецессия способны провоцировать популистский ответ на проблемы. (Хотя это не является жестким правилом, примером чему служит 25-летняя стагнация в Японии). Обеспечение устойчивого роста – естественное, хотя и не достаточное условие преодоления популизма. Однако отсутствие понятных перспектив роста создает в настоящее время для популизма благоприятные условия. Есть и меры социальной политики, которые могут снижать риски реализации популистских лозунгов: прежде всего это помощь в адаптации к новым условиям для тех, кто теряет от экономического прогресса, – главным образом путем поддержки образования и других социальных сфер, что бывает важнее прямой раздачи денег.

В представленной политической динамике все более отчетливо формируется новая политическая поляризация, приходящая на смену противостоянию правых и левых сил (иными словами, сторонников свободного рынка или социализма, либерализма или эта-

¹ С точки зрения соотношения правого и левого популизма в развитых странах интересны итоги референдума в Великобритании и предвыборной кампании 2016 г. в США. Левый критик истеблишмента Б. Сандерс проиграл праймериз Демократической партии, уступив представителю традиционных элит Х. Клинтон. Однако президентские выборы выиграл республиканец Д. Трамп, активно использовавший правые популистские лозунги, а в своей антиглобалистской повестке имевший немало общего с Б. Сандерсом. См.: *Di Tella R., Rotemberg J.J. Populism and the Return of the 'Paranoid Style': Some Evidence and a Simple Model of Demand for Incompetence as Insurance against Elite Betrayal. Working paper 17-056. Cambridge, Mass.: Harvard Business School, 2016. P. 10.* Аналогично в Великобритании правый популизм, ассоциирующийся с выходом из ЕС, уверенно доминирует над левым популизмом Джереми Корбина – нынешнего лидера Лейбористской партии.

тизма). В настоящее время гораздо более значимым становится противостояние популизма, с одной стороны, и традиционных моделей модернизации – с другой. Причем на обеих сторонах этого противостояния могут концентрироваться как правые, так и левые силы «традиционной ориентации». Пока нельзя сказать, является ли эта новая конфигурация устойчивой и долгосрочной, или же она носит временный характер и порождена специфическими обстоятельствами развития современного глобального кризиса.

1.2. Экономический кризис и адаптация к новым реалиям: итоги 2015–2016 гг.

С 2008 г. Россия вместе с другими развитыми и ведущими развивающимися странами проходит через структурный кризис, постепенно формирующий новые экономические, политические и социальные реалии. При наличии ряда общих характеристик, в России глобальный кризис имеет ряд важных экономических и политических особенностей, предполагающих проведение существенно отличной от других стран социально-экономической политики в условиях глобального кризиса.

С институциональной точки зрения структурный кризис в России был связан с двумя группами обстоятельств: с одной стороны, с логикой глобальных проблем, необходимостью формирования новой модели экономического роста взамен модели, сложившейся после кризиса 1970-х годов, а с другой – со специфическими институциональными проблемами России, в которой к концу 2010-х годов завершился восстановительный рост (экономика достигла уровня, на котором она была к моменту трансформационного спада рубежа 1980–1990 гг.). Тем самым были исчерпаны возможности экстенсивной модели роста, основанной на вовлечении в производство незадействованных мощностей и трудовых ресурсов, а также более быстрого роста доходов по сравнению с ростом ВВП и производительности. Это нашло отражение в снижении структурных темпов роста (*рис. 1*)¹. Иными словами, переход к новой модели роста диктовался не только глобальными обстоятельствами, но и особенностями институциональной динамики самой России.

С макроэкономической точки зрения Россия столкнулась с проблемами стагфляции, а не дефляции, т.е. должна обеспечивать восстановление роста при подавлении, а не при стимулировании инфляции. Соответственно весьма ограниченную роль здесь могут играть методы денежного и бюджетного стимулирования, несмотря на низкий государственный долг и накопленные резервы.

Свою роль играл и феномен сочетания кризисов (структурного, финансового, внешних шоков), которые требуют различных, нередко разнонаправленных, антикризисных мер – и стимулирующих (в ситуации структурного кризиса), и консолидирующих (при внешних шоках). Это изначально делало антикризисную политику очень сложной и внешне не всегда последовательной, а тем самым уязвимой для острой критики.

С политической точки зрения с 2014 г. Россия находится в противостоянии с рядом ведущих стран мира и, помимо поиска новой экономической модели (и «новой нормальности»), ведет активную работу по политическому перепозиционированию в глобальном пространстве. Финансовые и технологические санкции выступают дополнительным спе-

¹ Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 гг. // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 7–37; Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП в 2016–2019 гг. // Экономическое развитие России. 2016. № 6. С. 3–7.

цифическим фактором структурного кризиса. Падение цен на основные товары российского экспорта задало принципиально новые рамки решения назревших экономических проблем, что потребовало принятия жестких мер, нацеленных на адаптацию страны к новым реалиям. К началу 2017 г. в России практически остановлен экономический спад, а отрасли материального производства (промышленность и сельское хозяйство) и оптовая торговля вышли на положительную динамику уже в 2016 г. Тем самым завершён период антикризисной политики и на первый план выдвигаются задачи обеспечения экономического роста.

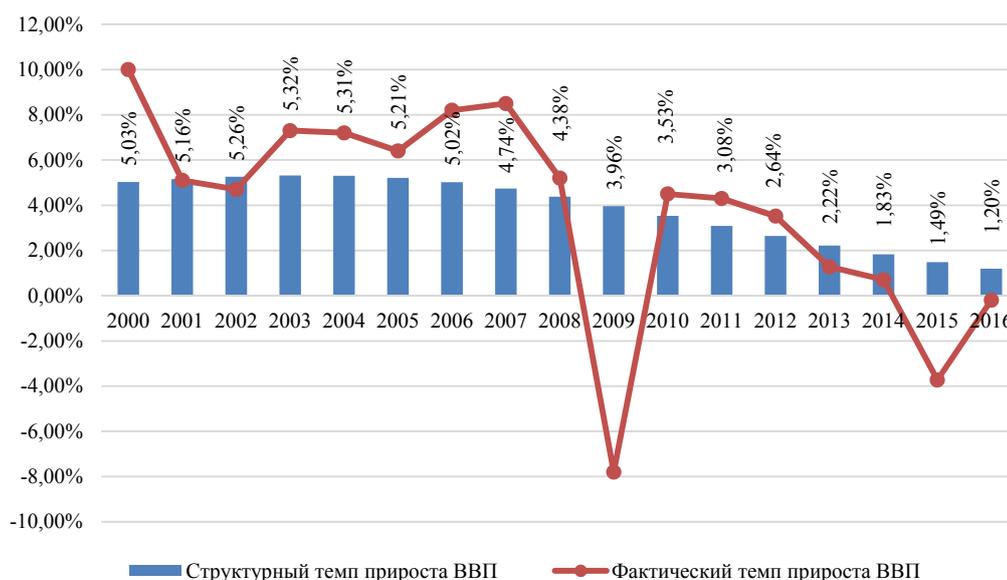


Рис. 1. Фактические и структурные темпы прироста ВВП России, %

Источники: Росстат; базовый сценарий прогноза МЭР по состоянию на 6 мая 2016 г.

Антикризисная политика 2015–2016 гг. заслуживает специального анализа. Ее меры и результаты формируют основы дальнейшего развития страны, новой модели экономического роста. Уроки минувшего периода полезны и с точки зрения возможности использования накопленного опыта в будущем, поскольку периодические кризисы являются естественным элементом рыночной экономики.

Изначально антикризисная программа правительства стала объектом острой критики со стороны представителей практически всех возможных направлений. Ее критиковали за жесткость денежной политики, нацеленной на решительное подавление инфляции. Ее критиковали за недостаточное использование опыта США и ЕС с их мерами мощного денежного и бюджетного стимулирования, за отсутствие мер поддержки различных отраслей или ее неэффективность. К этому добавлялась критика денежных властей за высокие процентные ставки, недостаточное кредитование экономики, жесткие меры по расчистке банковской системы. Вся эта критика имела определенные основания, поскольку любая экономическая политика в условиях экономического кризиса не может быть популярной (и не всегда последовательна).

Однако нельзя игнорировать по крайней мере две важные позитивные черты антикризисной политики 2014–2016 гг. Во-первых, правительство и Центральный банк смогли избежать популистских мер и не сделать стандартных макроэкономических и институциональных ошибок, которые, как правило, совершают власти в жестких экономических и политических условиях и к которым подталкивали многие влиятельные политические и экономические игроки. Популистские меры, обеспечивая краткосрочное смягчение ситуации, приводят к тяжелым долгосрочным потерям. Между тем именно конфликт между краткосрочными результатами (в виде экономического роста) и среднесрочными целями (повышение эффективности) оставался наиболее опасной ловушкой для российской политики. Фетишизация краткосрочных темпов роста могла привести к популистским мерам с тяжелыми социально-экономическими последствиями уже в недалеком будущем¹.

Во-вторых, надо признать, что реальная ситуация в последние два года оказалось гораздо лучше, чем ожидания конца 2014 г. Более того, несмотря на более длительную рецессию, по большинству экономических параметров она оказалась лучше, чем в 2008–2009 гг., хотя политические и внешнеэкономические обстоятельства были гораздо более жесткими (табл. 1).

Таблица 1

Основные экономические показатели Российской Федерации в 2007–2016 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Макропоказатели (темпы прироста, % к предыдущему году)										
ВВП	8,5	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,5	1,3	0,7	-2,8	-0,2
Промышленность	6,8	0,6	-10,7	7,3	5,0	3,4	0,4	1,7	-0,8	1,3
Сельское хозяйство	3,3	10,8	1,4	-11,3	23,0	-4,8	5,8	3,5	2,6	4,8
Строительство	18,2	12,8	-13,2	5,0	5,1	2,5	0,1	-2,3	-4,8	-4,3
Оптовая торговля	9,5	5,4	2,0	3,0	4,4	3,6	0,7	-3,6	-10,0	1,3
Розничная торговля	16,1	13,7	-5,1	6,5	7,1	6,3	3,9	2,7	-10,0	-5,2
Конечное потребление домашних хозяйств	14,3	10,6	-5,1	5,5	6,8	7,4	4,4	2,0	-9,8	-5,0
Инвестиции в основной капитал	23,8	9,5	-13,5	6,3	10,8	6,8	0,8	-1,5	-10,1	-0,9
Доля оплаты труда в ВВП*, %	46,7	47,4	52,6	49,6	43,9	44,2	46,7	47,2	45,0	46,6
Доля прибыли и смешанных доходов в ВВП*, %	34,1	32,6	30,8	32,6	41,5	41,1	39,1	38,9	43,9	42,7
Показатели государственных финансов и международных резервов										
Профицит («+»)/дефицит («-») консолидированного бюджета, % ВВП*	6,0	4,9	-6,3	-3,4	1,4	0,4	-1,2	-1,1	-3,4	-3,7
Профицит («+»)/дефицит («-») федерального бюджета, % ВВП*	5,4	4,1	-6,0	-3,9	0,8	-0,1	-0,5	-0,4	-2,4	-3,4
Ненефтегазовый дефицит федерального бюджета, % ВВП*	-3,3	-6,5	-13,7	-12,2	-9,3	-10,5	-10,4	-10,1	-9,4	-9,1
Внутренний государственный долг РФ, на конец года, млрд руб.	1248,8	1499,8	2094,7	2940,4	4190,6	4977,9	5722,2	7241,2	7307,6	8003,0
Внешний государственный долг, млрд долл.	44,9	40,6	37,6	40,0	35,8	50,8	55,8	54,4	50,0	51,2
Совокупный федеральный госдолг, % ВВП*	-	6,5	8,3	9,0	9,0	9,7	10,6	13,0	13,2	12,9

¹ Реальным риском, как отмечено выше, было повторение политики «ускорения» 1986–1989 гг., когда повышение темпов роста было достигнуто путем макроэкономической дестабилизации (резкий рост государственного долга и бюджетного дефицита), следствием чего стали десятилетняя стагнация и затем еще десятилетие, ушедшее на возвращение экономики к докризисному уровню. См. подробнее: *May B.* В ожидании новой модели роста: социально-экономическое развитие России в 2013 г. // Вопросы экономики. 2014. № 2. С. 22–24.

Окончание таблицы 1

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
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	87,91	49,95	16,03
Фонд национального благосостояния, на конец года, млрд долл.		87,97	91,56	88,44	86,79	88,59	88,63	78,00	71,72	71,87
Международные резервы Банка России, на конец года, млрд долл.	478,8	427,1	439,0	479,4	498,6	537,6	509,6	385,5	368,4	377,7
Цены и процентные ставки										
Индекс потребительских цен, декабрь к декабрю	11,9	13,3	8,8	8,8	6,1	6,6	6,5	11,4	12,9	5,4
Индекс цен производителей, декабрь к декабрю	25,1	-7,0	13,9	16,7	12,0	5,1	3,7	5,9	10,7	7,4
Ключевая ставка Банка России (до 2013 г. – минимальная ставка по операциям РЕПО на 1 день), в среднем за год, % годовых	6,0	6,9	8,3	5,3	5,3	5,3	5,5	7,9	12,6	10,6
Средняя процентная ставка по кредитам предприятиям в рублях, в среднем за год, % годовых	10,0	12,2	15,3	10,8	8,5	9,1	9,5	11,1	15,7	12,6
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	6,7	9,7	7,3
Рынок труда										
Общий уровень безработицы (методология МОТ), в среднем за год, %	6,0	6,2	8,3	7,3	6,5	5,5	5,5	5,2	5,6	5,5
Средняя заработная плата, тыс. руб./месяц	13,6	17,3	18,6	21,0	23,4	26,6	29,8	32,5	34,0	36,7
Динамика зарплаты в реальном выражении, % к предыдущему году	17,2	11,5	-3,5	5,2	2,8	8,4	4,8	1,2	-9,0	0,6
Динамика реальных располагаемых доходов домашних хозяйств, к предыдущему году	12,1	2,4	3,0	5,9	0,5	4,6	4,0	-0,7	-3,2	-5,9
Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, млн человек	18,8	19	18,4	17,7	17,9	15,4	15,5	16,1	19,5	20,3 ¹
Банковская система										
Количество действующих кредитных организаций, на конец года, ед.	1136	1108	1058	1012	978	956	923	834	733	623
Количество отозванных в течение года лицензий на осуществление банковской деятельности, ед.	49	33	43	27	18	22	32	86	93	97
Динамика активов, %	46,1	32,7	3,7	14,8	21,4	20,4	14,2	18,6	-1,5	2,1
Динамика задолженности юридических лиц-резидентов (кроме банков) по банковским кредитам, %	52,4	28,6	0,0	9,6	22,8	15,5	11,6	12,7	5,0	-0,1
Динамика задолженности физических лиц-резидентов по банковским кредитам, %	58,3	31,2	-11,7	14,4	35,5	39,1	27,7	11,6	-7,3	0,7
Доля просроченных кредитов юридическим лицам-резидентам, кроме банков, %	0,9	2,2	6,0	5,5	4,8	4,6	4,1	4,1	6,0	6,1
Доля просроченных кредитов физическим лицам, %	3,1	3,6	6,9	7,1	5,3	4,1	4,5	6,0	8,4	8,3
Прибыль, млрд руб.	508	409	205	573	848	1012	994	589	192	930

* Показатели в долях ВВП несопоставимы за 2007–2010 гг. и 2011–2016 гг. из-за смены Росстатом методологии расчета ВВП с 2011 г.

¹ За январь–сентябрь 2016 г.

Источники: Росстат; Минфин России; Банк России.

Перечислим некоторые важные элементы и результаты антикризисной политики 2015–2016 гг., которые, по нашему мнению, закладывают основы для будущего (посткризисного) экономического роста.

Удалось сохранить базовую макроэкономическую стабильность, что проявилось прежде всего в параметрах бюджетного дефицита, государственного долга и устойчивом снижении инфляции. В 2016 г. правительство вернулось к трехлетнему бюджетному планированию. При всем символическом характере этого шага он представляется важным фактором обеспечения доверия к устойчивости экономической политики. Не менее важна в этом плане последовательная реализация курса на снижение инфляции до 4% к концу 2017 г. В принятом бюджете сделана попытка ослабить традиционную привязку его доходной базы к динамике цен на нефть. Правительство признало бессмысленность такой привязки и заложило в проект бюджета плоскую цену на нефть в 40 долл./барр. Тем самым было фактически введено новое бюджетное правило, суть которого состоит в инвариантности расходов относительно колебаний цен на нефть.

За счет сдерживания роста расходов удается контролировать размер дефицита федерального бюджета и бюджета расширенного правительства, несмотря на существенное падение доходов (даже в номинальном выражении). В 2015 г. дефицит федерального бюджета составлял 2,4% ВВП, по итогам 2016 г. – 3,4% ВВП. тогда как в 2009 г. – около 6% (соответствующие показатели по расширенному правительству – 3,4 и 3,7% против 6,3%). По показателю отношения размера дефицита к общему объему расходов федерального бюджета в 2009 г. почти 24% расходов финансировалось за счет источников финансирования дефицита, тогда как в 2015 и 2016 гг. – 12,6 и 18,0% соответственно. Причем рост общего дефицита федерального бюджета в 2015–2016 гг. происходил на фоне снижения нефтегазового дефицита (с 9,4 до 9,1% ВВП). Таким образом, правительству удалось контролировать размер дефицита не только непосредственно федерального бюджета, но и всей бюджетной системы.

Россия остается страной с исключительно низким государственным долгом в размере 12,9% ВВП, причем преимущественно в национальной валюте – 9,3% ВВП. Сложнее ситуация с региональными бюджетами: на протяжении последних лет она оставалась очень напряженной, поскольку в условиях кризиса от региональных бюджетов требовали неуклонного выполнения лежащих на них социальных обязательств. Хотя долг региональных бюджетов невелик (2,7% ВВП), риск их острого кризиса оставался на протяжении последних лет весьма реальным. В 2016 г. ситуация несколько улучшилась, по крайней мере в трех отношениях. Во-первых, значительная часть коммерческого долга была реструктурирована в бюджетный на более благоприятных для регионов условиях. Во-вторых, практически весь региональный долг теперь номинирован в национальной валюте. В-третьих, задолженность регионов начала снижаться в долях ВВП¹, хотя и незначительно – на 0,05 п.п. ВВП за 2016 г. Наконец, происходит снижение зависимости государственного бюджета от нефтегазового экспорта. Доля нефтегазовых доходов в общей сумме доходов федерального бюджета последовательно снижается – с 51% в 2014 г. до 43% в 2015 г. и 36% в 2016 г. Разумеется, это обусловлено не столько диверсификацией структуры российской экономики, сколько падением мировых цен на нефть, которое не полностью компенсируется ослаблением курса рубля к доллару. В результате доля

¹ В номинальном выражении объем долга все же немного вырос – на 1,5%, или на 35 млрд руб.

нефтегазовых доходов снижается на фоне сокращения даже в номинальном выражении общего объема доходов федерального бюджета.

Переход Центрального банка к политике таргетирования инфляции и плавающему валютному курсу подвергался особенно острой критике со стороны многих представителей политического класса, бизнеса и экспертного сообщества. Между тем эти трудные решения, принятые осенью 2014 г., имели важные позитивные последствия для макроэкономической стабильности. Инфляция к концу 2016 г. достигла уровня в 5,4%, что беспрецедентно для современной России. Удалось не только сохранить, но и нарастить международные резервы: на 1 января 2017 г. они составили 377,7 млрд долл. (+2,5%).

В 2015 г. наблюдалось существенное сокращение оттока капитала – со 152,1 млрд долл. в 2014 г. до 57,5 млрд долл. в 2015 г. и до 15,4 млрд долл. в 2016 г. Отток частного капитала в 2015–2016 гг. в большей степени связан с выплатой внешней задолженности банков и корпораций, т.е. его нельзя характеризовать как «бегство капитала» в другие юрисдикции. Соответственно, снижался совокупный внешний долг страны. В 2015–2016 гг. сокращался внешний долг государственных корпораций. Так, в 2015 г. государственный внешний долг в расширенном определении¹ снизился на 12,1%, достигнув 268,1 млрд долл., а внешний долг органов государственного управления сократился на 26,6% – до 30,6 млрд долл. Последнее, впрочем, не является однозначно позитивным фактором – с точки зрения финансирования роста, поскольку стало результатом финансовых санкций.

Естественно, что после острого кризиса и девальвации 2014 г. состояние платежного баланса улучшилось, его стабильность повысилась: счет текущих операций оставался положительным, а отток капитала быстро стабилизировался в условиях плавающего валютного курса².

Формируя институциональную основу будущего экономического роста, Банк России продолжал последовательную и жесткую работу по *оздоровлению банковского сектора*, по выводу с рынка кредитных организаций, не удовлетворяющих надзорным требованиям регулятора. За 2016 г. было отозвано 97 лицензий на осуществление банковских операций, что несколько больше, чем в предшествующие годы (в 2015 г. было отозвано 93 лицензии, в 2014 г. – 86). Суммарный объем активов кредитных организаций, у которых в 2016 г. была отозвана лицензия, составил 1,2 трлн руб., или 1,4% совокупных активов банковского сектора на начало 2016 г. (в 2015 г. – 1,1 трлн руб., или 1,4%, в 2014 г. – 0,4 трлн руб., или 0,8% соответственно).

На этом фоне произошли позитивные сдвиги в работе банков. После резкого спада прибыли в 2015 г., когда банковский сектор заработал менее 200 млрд руб., в 2016 г. ее объем начал восстанавливаться. За 2016 г. банки получили 930 млрд прибыли, т.е. почти столько же, сколько в 2013 г. Хотя рентабельность собственных средств (13% в годовом выражении) в 2016 г. заметно ниже, чем в 2013 г. (17%).

¹ Внешний долг государственного сектора в расширенном определении охватывает внешнюю задолженность органов государственного управления, Центрального банка, а также тех банков и небанковских корпораций, в которых органы государственного управления и Центральный банк напрямую или опосредованно владеют 50% и более участия в капитале или контролируют их иным способом.

² Механизм адаптации российской экономики к снижению реального курса рубля рассмотрен в: Дробышевский С., Полбин А. О роли плавающего курса рубля в стабилизации деловой активности при внешнеэкономических шоках // Проблемы теории и практики управления. 2016. № 6. С. 66–71.

Депозиты предприятий и населения способствовали повышению устойчивости банковской системы и одновременно закладывали финансовую основу для возобновления экономического роста.

На протяжении 2015 г. происходил рост депозитов предприятий в банках. Это важный параметр, поскольку собственные ресурсы предприятий являются пока основным источником инвестиций. Однако в 2016 г. укрепление обменного курса рубля к иностранным валютам и снижение процентных ставок по депозитам обусловили изменение этого тренда. За 2016 г. объем срочных депозитов юридических лиц в банковской системе снизился на 1,5 трлн руб., составив на 1 января 2017 г. 12,1 трлн руб. Объем этих средств остается значительным, несмотря на снижение с 35 дней оборота по состоянию на 1 января 2016 г. до 30 дней на 1 января 2017 г. (до 2014 г. объем срочных депозитов не превышал 20 дней оборота).

Аналогично в 2015–2016 гг. наблюдались некоторый рост, а затем стабилизация *сбережений населения в банках*. Темп прироста вкладов в 2016 г. составлял 11–12%. Рублевые вклады выросли за год на 14%, и их объем достиг 18,4 трлн (на 1.01.2017), тогда как валютные вклады практически не изменились: 94,0 млрд долл. на начало года и 94,8 млрд на 1.01.2017 – прирост на 0,8%. Доля вкладов в иностранной валюте снизилась с 29,8% на 1.01.2016 до 23,8% на 1.01.2017. Плавающий валютный курс стал, по-видимому, причиной, по которой *впервые в новейшей истории России в кризис не произошло переключения рублевых депозитов в валютные*.

Жилищные кредиты. После ипотечного бума 2013–2014 гг., когда задолженность по жилищным кредитам росла на 31–32% в год, а ежегодная выдача новых кредитов достигла 1,82 трлн руб., в 2015 г. объем выдачи кредитов на покупку жилья резко уменьшился (1,17 трлн руб.), но в 2016 г. спрос на жилищные кредиты возрос примерно на 27% и составил около 1,5 трлн руб. В результате общий объем задолженности физических лиц по кредитам на покупку жилья достиг в минувшем году 4,5 трлн руб. Просроченная задолженность по ним остается незначительной: ее доля в общем объеме задолженности составляет 1,7%. При этом по рублевым жилищным кредитам просрочка составляет 1,2%, а по валютным – более 30%, но доля задолженности по жилищным кредитам в иностранной валюте не превышает 2% общего объема задолженности по кредитам на покупку жилья.

Кредиты физическим лицам. По итогам 2016 г. перестала сокращаться совокупная задолженность физических лиц по банковским кредитам. Годовой прирост по итогам 2016 г. стал положительным (+0,7%), в 2015 г. сокращение задолженности составило 7,3%. Прирост задолженности по жилищным кредитам означает соответствующее сокращение задолженности по потребительским кредитам. Доля просроченной задолженности достигла максимума в августе 2016 г. (9,0% по всем кредитам и 13,5% по потребительским), после чего стала медленно сокращаться (до 8,6 и 13,2% соответственно).

Объем накопленной задолженности населения России незначителен по сравнению с развитыми рыночными экономиками – немногим более 11 трлн руб. (13% ВВП). Однако с учетом существенно более высоких процентных ставок (в 2016 г. средняя стоимость действующего банковского кредита составляла 16,4% годовых) и коротких сроков кредита (согласно графику погашения средняя срочность кредитов физлицам составляет 44 месяца, фактическая с учетом досрочных погашений – 18 месяцев) на обслуживание банковской задолженности в 2016 г. в России уходило около 10% располагаемых дохо-

дов населения, как и в США, где объем кредитной задолженности физических лиц достигает 78% ВВП. Иными словами, бремя обслуживания долга среднего россиянина такое же, как у среднего американца, при том, что относительный объем долга в РФ меньше в 6 раз. Хотя за последние два года бремя долга по отношению к доходам снизилось – максимально оно составляло около 12% располагаемых доходов в 2014 г. (рис. 2).

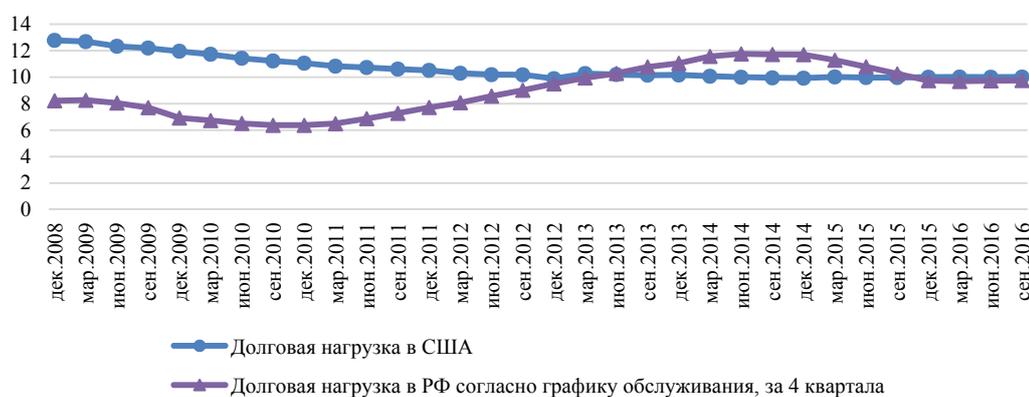


Рис. 2. Долговая нагрузка на располагаемые доходы населения в РФ и США, %

Источник: Банк России, ФСГС, ФРС США, оценки Института Гайдара.

Занятость. Важным фактором обеспечения социально-политической стабильности стал низкий уровень безработицы, который на протяжении последних двух лет составлял 5–6% трудоспособного населения. С одной стороны, продолжала сокращаться численность населения в трудоспособном возрасте из-за выхода на пенсию людей достаточно многочисленного поколения. С другой стороны, проявлялась специфика российского рынка труда, в котором уменьшение экономической активности (кризис) сопровождается не снижением занятости, а сокращением рабочего времени и выплат. Оба названных фактора взаимосвязаны, поскольку демографическая ситуация побуждает работодателей сохранять формальную занятость и не рассчитывать на открытый рынок труда (см. табл. 1).

Диверсификация российского экспорта. За 2015–2016 гг. происходили противоречивые и вместе с тем важные сдвиги в динамике российского экспорта. Общий тренд состоит в снижении объемов экспорта при диверсификации его структуры. Снижение объемов объяснимо в условиях торможения мировой экономики и роста геополитической напряженности, в результате уменьшаются спрос на товары и, соответственно, цены на них. Этим же объясняется и диверсификация экспорта, поскольку цены на топливно-энергетическую продукцию и металлы упали значительно сильнее, чем по многим другим товарным группам. В результате начиная с 2014 г. доля экспорта топливно-энергетических товаров устойчиво снижалась (с 72% в 2014 г. до менее 60% в 2016 г.), а доля всех остальных товарных групп росла (сельское хозяйство, химическая и легкая промышленность, текстиль, производство машин и оборудования). Снижение общего стоимостного объема экспорта в неэнергетических отраслях промышленности происходило меньшими темпами, при этом в некоторых отраслях в январе–сентябре 2016 г. наблюдался рост по сравнению с аналогичным периодом предшествующего года (табл. 1, 2). Объем экспорта сельхозпродукции сравнялся с экспортом вооружений и даже превысил

его. В результате происходит диверсификация российской экспортной корзины. Коэффициент диверсификации экспорта за 2014–2016 гг. удвоился (рис. 3)¹.

Ситуация с экспортом отражает проблему, типичную для современного кризисного развития: противоречие между кратко- и долгосрочными задачами экономического роста. Сокращение экспорта, несомненно, неприятный феномен, негативно влияющий на текущий рост и возможности бюджета. Однако его диверсификация закладывает основы для устойчивости как экономической динамики, так и бюджетной системы в среднесрочной перспективе. Разумеется, если правительство и бизнес смогут воспользоваться складывающимися обстоятельствами и обеспечат рост конкурентоспособности несырьевых отраслей, не полагаясь только на преимущества низкого валютного курса².

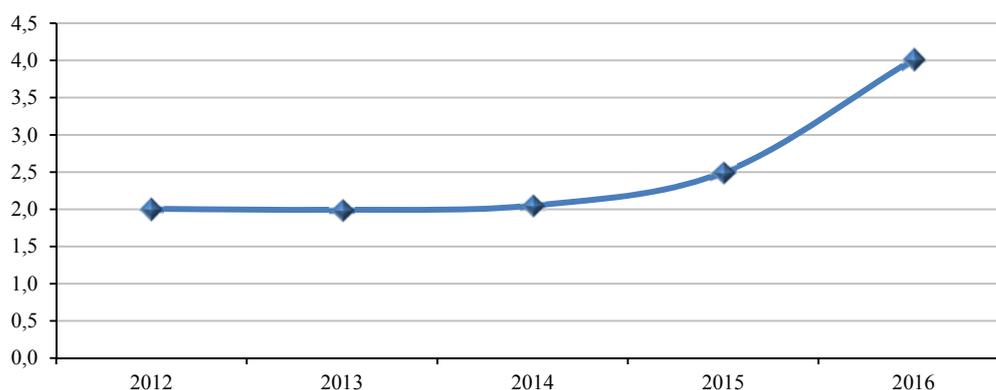


Рис. 3. Коэффициент диверсификации российского экспорта

Источник: расчеты по данным ФТС России.

Таблица 2

Сдвиги в товарной структуре экспорта и импорта РФ в 2014–2016 гг., %

Код ТН ВЭД ЕАЭС	Наименование товарной группы	Экспорт			Импорт		
		2014	2015	2016	2014	2015	2016
	Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
01-24	Продовольственные товары и сельскохозяйственное сырье (кроме текстильного)	3,8	4,7	6,0	13,9	14,5	13,7
25-27	Минеральные продукты	70,5	63,8	59,2	2,5	2,7	1,8
27	Топливо-энергетические товары	69,5	62,9	58,1	1,4	1,6	0,8
28-40	Продукция химической промышленности, каучук	5,9	7,4	7,3	16,2	18,6	18,5
41-43	Кожевенное сырье, пушнина и изделия из них	0,1	0,1	0,1	0,4	0,5	0,4
44-49	Древесина и целлюлозно-бумажные изделия	2,3	2,9	3,4	2,1	2,0	1,9
50-67	Текстиль, текстильные изделия и обувь	0,2	0,2	0,3	5,7	5,9	6,0
71	Драгоценные камни, драгоценные металлы и изделия из них	2,4	2,3	3,1	0,4	0,3	0,2
72-83	Металлы и изделия из них	8,2	9,6	10,2	6,7	6,4	6,2
84-90	Машины, оборудование и транспортные средства	5,3	7,4	8,5	47,6	44,8	47,4
68-70, 91-97	Другие товары	1,4	1,6	1,9	4,4	4,2	3,9

Источники: ФТС России; расчеты ВАВТ.

¹ Расчеты Г.И. Идрисова. Степень диверсификации российского экспорта рассчитана на основе используемого Всемирным банком индекса диверсификации (индекс Хиршмана–Херфиндала). См. URL: http://wits.worldbank.org/wits/wits/witshelp/Content/Utilities/e1.trade_indicators.htm.

² См.: Кадочников П., Кнобель А., Синельников-Мурылев С. Открытость российской экономики как источник экономического роста // Вопросы экономики. 2016. №12. С. 26–42.

* * *

На рубеже 2016–2017 гг. рецессия в России завершилась. Произошла первичная адаптация российской экономики к новым экономическим и политическим реалиям, которые, по-видимому, будут носить долгосрочный характер. Однако завершение рецессии не тождественно завершению глобального кризиса или решению структурных проблем российской экономики. Все основные негативные факторы, влияющие на социально-экономическую динамику, остаются в силе. Период турбулентности мировой экономики продолжается, и она будет ставить перед правительствами ведущих стран, включая Россию, новые сложные задачи. Более того, они сложнее, чем те, которые приходилось решать на предыдущем этапе антикризисной политики и адаптации.

Вместе с тем сложность задач не означает, что их решение должно быть более болезненным с социальной точки зрения. Речь идет об интеллектуальной сложности выработки мероприятий, которые обеспечили бы устойчивый экономический рост в средне- и долгосрочной перспективе, а также о политической сложности консолидации сил (групп интересов) для реализации этой программы.

В концентрированном виде экономико-политическая задача на предстоящий период была сформулирована президентом РФ В.В. Путиным в конце 2016 г. в Послании Федеральному Собранию: обеспечить развитие экономики России темпом, превышающим среднемировой. Это достаточно точное определение, позволяющее отойти от указания на абсолютные желательные темпы роста: поскольку российская экономика глубоко интегрирована в мировую, темп ее роста не может формироваться независимо от глобального роста. В то же время нынешний уровень социально-экономического развития России позволяет в обозримой перспективе ориентироваться именно на подобный темп. Задача разработки такой программы была поставлена в декабре перед правительством РФ, прежде всего перед Министерством экономического развития. Контуры этой программы достаточно хорошо известны¹. Однако необходимо ее наполнение конкретной системой мер, далеко выходящих за собственно экономическую сферу. В настоящее время всеобщим стало понимание того, что решение стратегических задач развития России возможно только при комплексной модернизации экономики, госуправления, социальной политики и правоохранительной деятельности.

Правительство определилось с приоритетными проектами, вокруг которых оно начало выстраивать политику стимулирования роста. К их числу относятся здравоохранение, образование, ипотека и арендное жилье, международная кооперация и экспорт, производительность труда, малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, реформа контрольной и надзорной деятельности, бесплатные и качественные дороги, моногорода, экология. Для их реализации был создан специальный Президентский совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам. При большей конкретизации эти разделы должны будут составить отраслевую и институциональную основу стратегии экономического роста. Однако при выработке мер в каждой

¹ Меры структурной модернизации достаточно подробно обсуждались в экономической литературе, в том числе автором этой статьи. См., например: Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. В 2-х т. / Мау В.А., Кузьминов Я.И. (науч. ред.). М.: Дело, 2013; Мау В.А. Антикризисные меры или структурные реформы: экономическая политика России в 2015 г. // Вопросы экономики. 2016. № 2. С. 29–32.

из этих сфер важно преодолеть традиционные подходы докризисного времени и проанализировать их с точки зрения сформировавшихся за последнее время новых реалий.

Спецификой минувшего года стало и то, что работу над долгосрочной программой (стратегией) социально-экономического развития начали вести несколько групп экономистов. Соответствующие задачи были поставлены перед Президентским советом по стратегическому развитию и приоритетным проектам, перед Центром стратегических разработок во главе с заместителем председателя Экономического совета при Президенте РФ А.Л. Кудриным, а также перед группой предпринимателей и экономистов во главе с бизнес-омбудсменом Б.Ю. Титовым, объединившихся под эгидой «Столыпинского клуба». Все они должны будут представить свои предложения в 2017 г., что, помимо прочего, станет элементом предстоящей президентской предвыборной кампании. Тогда можно будет и провести сравнительный анализ этих программ. Сейчас предстоит непростой период, который будет требовать от властей одновременно гибкости и последовательности курса. Гибкости – при ответе на новые вызовы, последовательности – в решении фундаментальных (если не сказать вековых) задач всесторонней (не только экономической) модернизации России.

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика¹

2.1.1. Основные решения в области денежно-кредитной политики

В 2016 г. Банк России проводил консервативную денежно-кредитную политику, направленную на снижение инфляции. При этом по мере расходования средств Резервного фонда снижался спрос коммерческих банков на рефинансирование ЦБ РФ, что заставляло его использовать различные инструменты сдерживания роста денежного предложения. В течение года ЦБ РФ дважды снижал ключевую ставку на 0,5 п.п.: 14 июня и 19 сентября; в результате она достигла 10% годовых. В условиях снижения инфляции и инфляционных ожиданий, наблюдавшихся в течение года, столь умеренное снижение ключевой ставки процента означало рост реальной ставки денежного рынка. Поддержание реальной ставки денежного рынка в положительной области помогает сдерживать рост цен за счет повышения привлекательности сбережений, но одновременно с этим несет риски снижения экономической активности. Также следует учитывать, что в реальном выражении вплоть до 2016 г. процентные ставки в РФ оставались низкими, в том числе по сравнению с другими развивающимися странами (рис. 1–2).

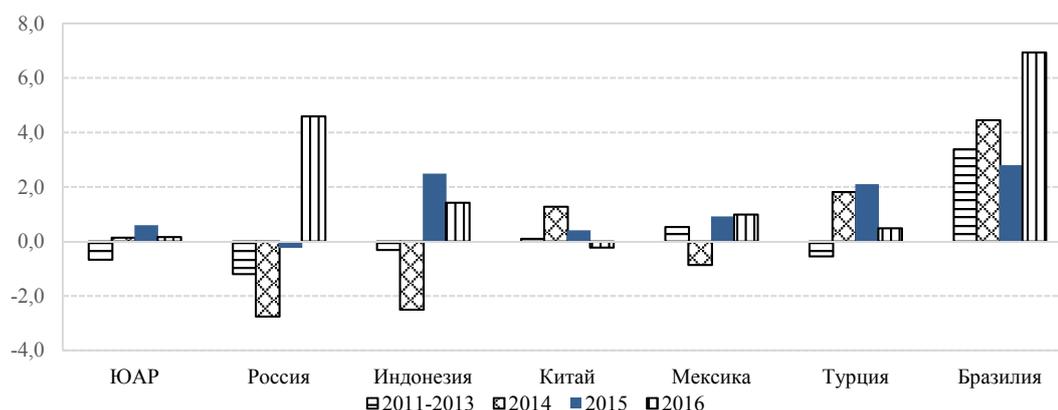


Рис. 1. Реальные ставки денежного рынка в странах с формирующимся рынком – членах «группы двадцати» (G20) (% годовых)

¹ Авторы раздела: А. Божечкова – РАНХиГС при Президенте РФ, ИЭП имени Е.Т. Гайдара; А. Knobель – РАНХиГС при Президенте РФ, ВАВТ Минэкономразвития России; А. Киюцевская – РАНХиГС при Президенте РФ, ИЭП имени Е.Т. Гайдара; П. Трунин – ИЭП имени Е.Т. Гайдара.

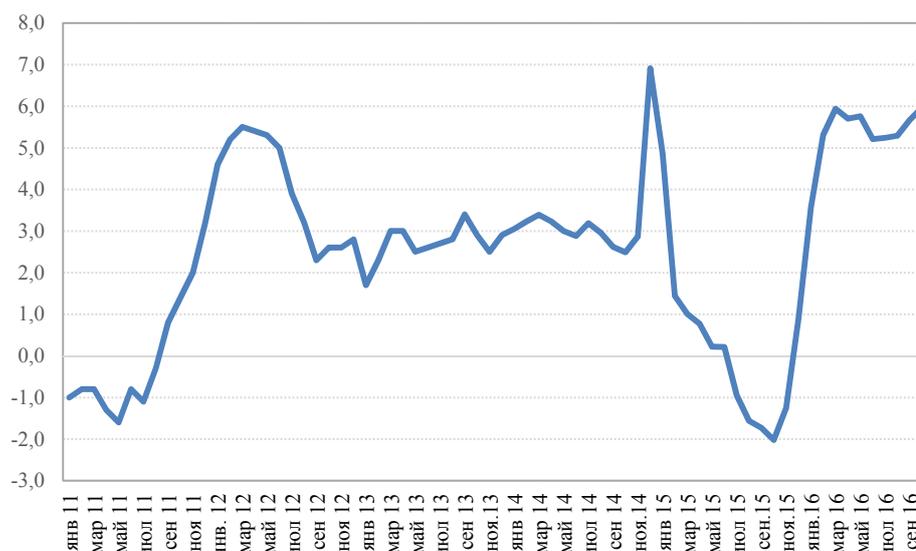


Рис. 2. Реальная ставка процента по кредитам до года юридическим лицам в РФ в 2011–2016 гг. (% годовых)

С учетом того что инфляционные ожидания остаются еще высокими, дальнейшая возможность снижения ключевой ставки будет рассматриваться Банком России лишь в I–II кварталах 2017 г. На наш взгляд, в 2017 г. ЦБ РФ предстоит найти непростой баланс между достижением цели по инфляции и недопущением негативного влияния проводимой политики на экономическую активность.

С 1 января 2016 г. ставка рефинансирования была скорректирована до уровня ключевой ставки, что позволило повысить прозрачность денежно-кредитной политики для экономических агентов не только внутри страны, но и за рубежом, что способствует повышению доверия инвесторов к сигналам Банка России. Напомним, что в условиях 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 служит сигналом для экономических агентов о смягчении или ужесточении монетарной политики, оказывающим непосредственное воздействие на их ожидания. В связи с этим приравнение ставки рефинансирования, выполняющей в большей степени административную функцию, к ставке монетарной политики повышает ясность сигналов, поступающих от ЦБ.

Как было отмечено выше, в условиях значительного бюджетного дефицита и его финансирования за счет средств Резервного фонда спрос на рублевое и валютное рефинансирование ЦБ РФ со стороны коммерческих банков снижался. С 1 апреля 2016 г. Банк России приостановил проведение аукционов РЕПО в иностранной валюте на срок 12 месяцев в связи с их не востребоваанностью и перераспределением спроса в пользу операций валютного РЕПО на срок 28 дней. Напомним, что в мае 2015 г. регулятор также прекращал проведение операций валютного РЕПО сроком 365 дней в условиях стабильной ситуации на валютном рынке и возобновил их проведение только в декабре 2015 г. в связи с необходимостью рефинансирования задолженности коммерческих банков по выдан-

ным ранее годовым аукционам валютного РЕПО, с потребностью в осуществлении выплат российскими компаниями по внешним займам, а также с повышением спроса на иностранную валюту в результате увеличения ставки процента ФРС США в декабре 2015 г. С учетом относительно стабильной ситуации на валютном рынке и низкой потребности банков в рефинансировании годовых аукционов валютного РЕПО, возобновления проведения данных операций в краткосрочной перспективе не ожидается. В целом мы полагаем, что этот инструмент должен использоваться регулятором лишь при возникновении рисков финансовой нестабильности, а курс рубля должен оставаться плавающим и тем самым позволяющим экономике адаптироваться к изменению условий торговли.

В некоторой степени сдерживанию роста денежной базы способствовало принятое ЦБ РФ решение о продаже части облигаций федерального займа (ОФЗ) из собственного портфеля. Кроме того, продажа ОФЗ может способствовать повышению ликвидности и увеличению глубины вторичного рынка государственных ценных бумаг.

В 2016 г. регулятор трижды повышал ставки резервирования по обязательствам банков в иностранной валюте (по 1 п.п. с 1 апреля и с 1 июля и на 0,75 п.п. с 1 августа), дестимулируя рост валютных пассивов банков и способствуя обеспечению финансовой стабильности. С 1 августа 2016 г. Банк России также повысил нормативы обязательных резервов по всем видам обязательств кредитных организаций в рублях на 0,75 п.п. В то же время следует отметить, что повышение ставок обязательного резервирования является фактором сокращения прибыльности банковской деятельности, увеличивая стоимость фондирования банков за счет привлечения депозитов. Данная ситуация способствовала уменьшению ставок по депозитам, которые и так снижались в связи с формированием профицита ликвидности. Так, ставки по рублевым депозитам физических лиц до 1 года снизились с 8,53% годовых в январе до 6,22% годовых в октябре 2016 г., а ставки по депозитам в иностранной валюте – с 0,99% годовых в январе до 0,56% годовых в октябре 2016 г. Однако сокращение доходности депозитов в реальном выражении в некоторой степени сдерживалось по мере замедления инфляции и инфляционных ожиданий. В целом, на наш взгляд, повышение нормативов обязательного резервирования стало достаточно действенной мерой, ограничивающей расширение денежной базы.

С 23 декабря 2016 г. регулятор увеличил ставки по операциям «валютный своп» по покупке долларов США и евро за рубли с 0% до уровня соответствующей ставки LIBOR по кредитам на срок 1 день, а по операциям «валютный своп» по продаже долларов США за рубли – с 1,5% до уровня ставки LIBOR, увеличенной на 1,5 п.п. Данное решение обусловлено повышением ставок на внешних рынках, вызванным ужесточением монетарной политики ФРС США. Так, по итогам заседания 13–14 декабря ФРС США приняла решение повысить целевой диапазон ставки по федеральным кредитным средствам на 0,25 п.п. до 0,5–0,75% годовых.

Наконец, важно отметить, что Банк России повышал степень открытости проводимой монетарной политики, публикуя на регулярной основе оперативные аналитические обзоры и статистические данные, включая информацию об инфляционных ожиданиях населения, о графике платежей по внешнему долгу и прочее, а также серию докладов об экономических исследованиях по актуальным вопросам. На наш взгляд, предоставление информации о целях и результатах принятых мер монетарной политики, обсуждение характера инфляционных процессов соответствуют практике реализации информационной

политики центральными банками развитых стран и способствуют повышению эффективности денежно-кредитной политики в целом. Однако следует отметить, что одной из ключевых проблем, существенно ограничивающих эффективность коммуникаций ЦБ РФ, является недостаточный уровень доверия экономических агентов к заявлениям Банка России, что выражается в том, что прогнозируемый экономическими агентами уровень инфляции на 2017 г. значительно превышает 4%. В связи с этим достижение цели по инфляции в 2017 г. стало бы знаковым событием, способствующим росту доверия экономических агентов к обещаниям ЦБ РФ, укреплению его репутации и снижению инфляционных ожиданий.

2.1.2. Денежный рынок

За 2016 г. денежная база в широком определении увеличилась на 7,6%, и на 1 января 2017 г. составила 11,9 трлн руб. Отметим, что за 2015 г. денежная база сократилась на 2,5% – до 11,0 трлн руб. Основным источником увеличения денежной базы в 2016 г. стало сокращение остатков средств на счетах расширенного правительства в ЦБ РФ вследствие расходования Резервного фонда. При этом прирост денежной базы по данному каналу не был в полной мере компенсирован сокращением объемов операций Банка России по предоставлению средств коммерческим банкам (см. *рис. 3*).

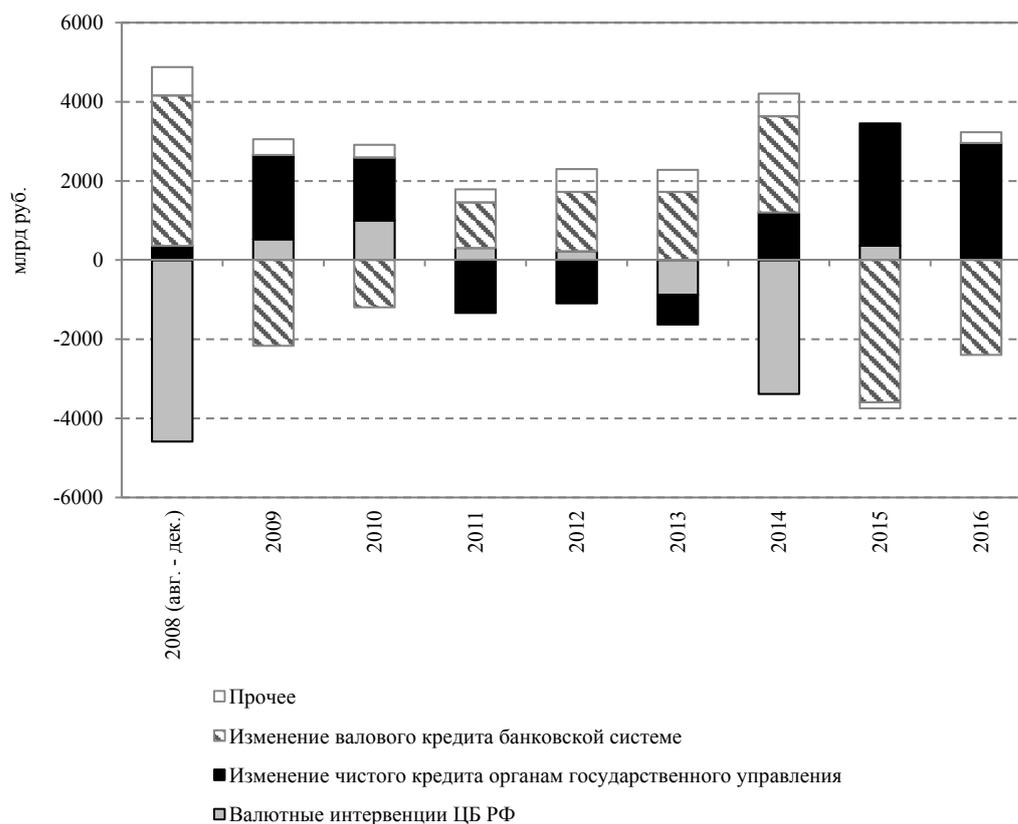


Рис. 3. Основные факторы изменения денежной базы (в широком определении) в 2008–2016 гг.

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

Все компоненты широкой денежной базы по итогам 2016 г. выросли. В частности, величина депозитов кредитных организаций в Банке России увеличилась на 40,8% – до 785,5 млрд руб., обязательные резервы банков выросли на 31,1% – до 484,7 млрд руб., положительный прирост объема корреспондентских счетов кредитных организаций составил 14,3% (до 1822,7 млрд руб.), а наличные деньги в обращении увеличились на 3,1% – до 8789,8 млрд руб. В целом объем избыточных резервов¹ за 12 месяцев 2016 г. сократился на 6,2% и составил 2608 млрд руб. (см. табл. 1).

Таблица 1

Динамика денежной базы в широком определении в 2016 г. (млрд руб.)

	01.01.2016	01.04.2016	01.07.2016	01.10.2016	01.01.2017
Денежная база (в широком определении)	11 043,8	10 974,5	10 785,6	11 541,2	11 882,7
– наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций	8 522,2	7 998,3	8 241,9	8 277,8	8 789,8
– корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	1 594,0	2 177,4	1 712,4	2 224,8	1 822,7
– обязательные резервы	369,8	398	394,3	483,9	484,7
– депозиты кредитных организаций в Банке России	557,8	400,9	436,9	554,8	785,5
– облигации Банка России у кредитных организаций	0	0	0	0	0
<i>Справочно: избыточные резервы</i>	2152	2 578	2 149	2 780	2 608

Источник: Банк России.

В 2016 г. Банк России не проводил валютных интервенций в условиях режима гибкого курсообразования (см. рис. 4). Отметим, что формирование валютного курса под воздействием рыночных факторов в условиях режима инфляционного таргетирования обеспечивает более быструю адаптацию экономики к изменениям внешних условий и повышение ее устойчивости к негативным шокам.

В целом после мирового финансового кризиса Банк России существенно сократил степень своего вмешательства в функционирование валютного рынка, в результате чего валютные интервенции стали оказывать все меньшее воздействие на динамику денежной базы.

По итогам 2016 г. величина международных резервных активов России увеличилась на 9,3 млрд долл. (2,5%) и на начало января 2017 г. составила 377,7 млрд долл. (рис. 5). При этом объем валютных резервов сократился на 2,3 млрд долл. (0,7%). Запасы монетарного золота увеличились за тот же период на 11,6 млрд долл. (24,0%) по сравнению с началом года, что обусловлено положительной переоценкой данного актива в 1-м полугодии 2016 г., составившей 15,1 млрд долл. и частично компенсированной эффектом от снижения цен на золото на мировых рынках в отдельные месяцы 2-го полугодия 2016 г. В результате на 1 января 2017 г. доля валютных резервов в общей сумме резервных активов составила 84,1% (86,8% в 2015 г.), а удельный вес золота – 15,9% (13,2% в 2015 г.). В настоящее время объем резервов является достаточным для обеспечения стабильности платежного баланса РФ, поскольку покрывает как 17 месяцев импорта товаров и услуг в РФ (16 месяцев в 2015 г.), так и выплаты по внешнему долгу, которые предстоит осуществить в 2017 г. Отметим, что по мере сжатия импорта товаров и услуг в РФ, а также

¹ Избыточные резервы банковской системы включают депозиты кредитных организаций в Банке России и корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России.

сокращения величины внешнего долга достаточность международных резервов РФ, величина которых в последнее время практически не меняется, увеличивается. Это позволяет обеспечивать макроэкономическую и финансовую стабильность в РФ с учетом экономических проблем, вызванных ухудшением условий торговли и закрытием для российских экономических агентов мировых рынков капитала.

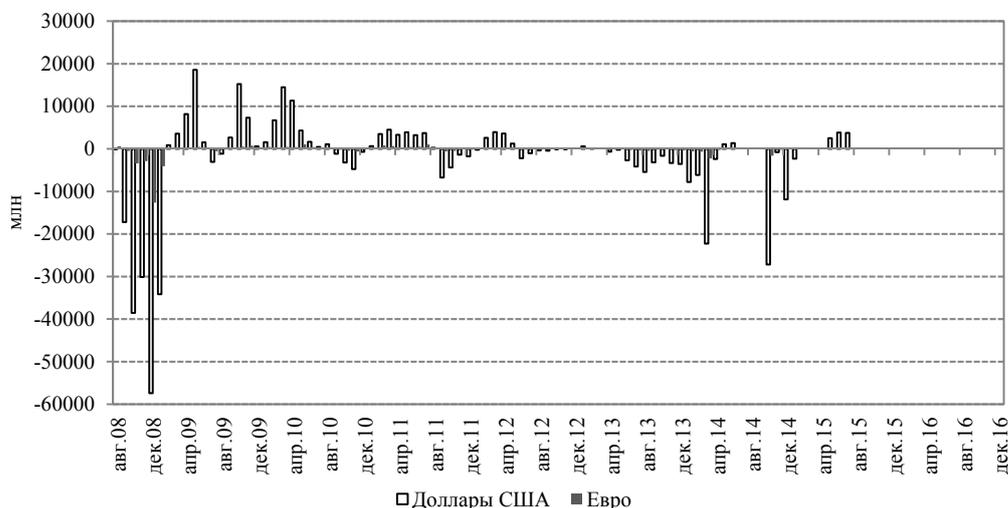


Рис. 4. Валютные интервенции (чистая покупка валюты) Банка России в 2008–2016 гг.

Источник: Банк России.

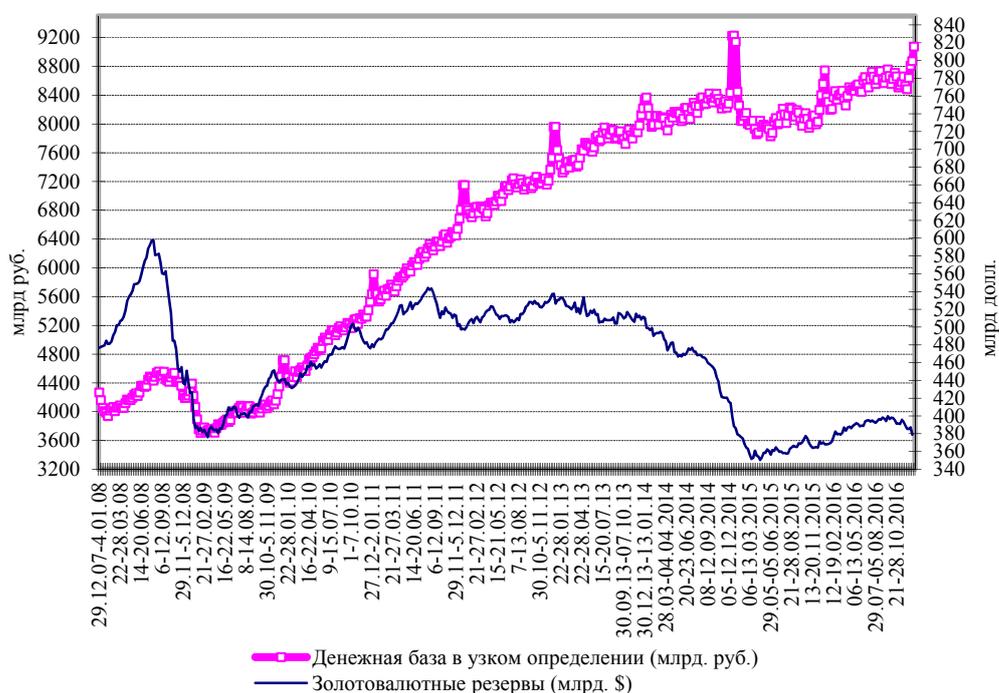


Рис. 5. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных (международных) резервов РФ в 2008–2016 гг.

Источник: Банк России.

Как было отмечено выше, важным фактором динамики денежной базы в 2016 г. стало изменение величины задолженности кредитных организаций перед Банком России (см. рис. 6). Напомним, что начиная с 2011 г. наблюдалась тенденция существенного роста объемов предоставления заемных средств Банком России кредитным организациям. В 2014 г. в условиях ограниченного доступа российских банков на мировой рынок капитала размер задолженности банков перед регулятором превысил пиковые значения, приходившиеся на период мирового финансового кризиса (вторая половина 2008 г. – 2009 г.), практически в 2 раза, увеличившись за 12 месяцев в 2,1 раза и составив по состоянию на 1 января 2015 г. 9,3 трлн руб. В 2015 г. в результате притока ликвидности в банковский сектор по бюджетному каналу данная тенденция изменилась: по состоянию на 1 января 2016 г. величина кредитов, депозитов и прочих привлеченных средств, полученных кредитными организациями, составила 5,4 трлн руб. (снизилась по сравнению с 2014 г. на 42%). За 2016 г. по мере дальнейшего расходования средств Резервного фонда рублевая задолженность банков перед ЦБ снизилась еще в 2 раза – до 2,7 трлн руб. В связи с этим доля кредитов и депозитов в активах Банка России снизилась на 6,9 п.п., достигнув 11,4% в начале сентября 2016 г., тогда как в начале 2015 г. она оставляла 30,3% (см. табл. 2).

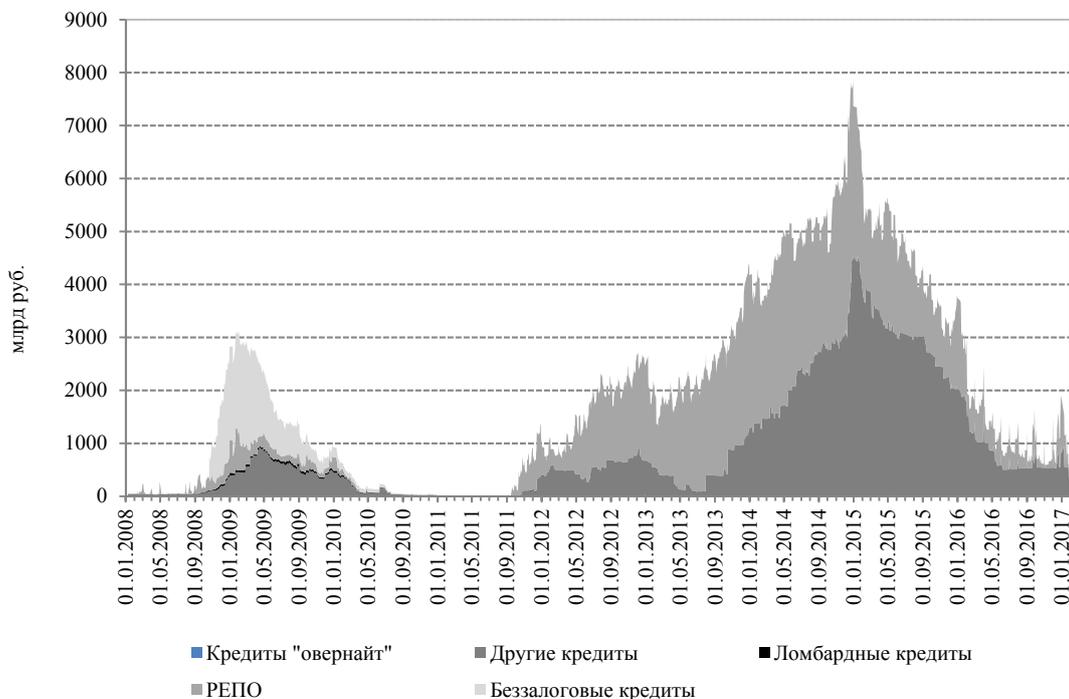


Рис. 6. Рублевая задолженность коммерческих банков (по основным инструментам) в Банке России в 2008–2016 гг.

Источник: Банк России.

Снижение объемов предоставления Банком России средств коммерческим банкам в полной мере компенсируется масштабным расходованием Резервного фонда в связи с финансированием дефицита государственного бюджета. В частности, поступление средств в банковский сектор в 2016 г. в результате сокращения остатков средств на счетах расширенного правительства в Банке России составило 3,0 трлн руб. (3,1 трлн руб. в 2015 г.).

В августе–декабре 2016 г. Банк России активно проводил депозитные операции сроком 1–6 дней, направленные на изъятие средств, поступивших в банковский сектор по бюджетному каналу. В среднем объем средств, привлекаемых в рамках подобных аукционов, составлял 280,3 млрд руб., а средневзвешенная ставка составляла 9,98% годовых. Помимо этого, в качестве дополнительной меры по сдерживанию расширения денежной базы Банк России в сентябре 2016 г. принял решение выпускать облигации на срок 3, 6 и 12 месяцев с трехмесячным купоном. Решения о конкретных выпусках облигаций Банка России регулятор намеревается принимать по мере необходимости, с учетом постепенного перехода к структурному профициту ликвидности¹ в банковском секторе. По данным на начало января 2017 г., выпуск облигаций Банком России не производился.

Таблица 2

Баланс Банка России в 2015–2016 гг.

	01.01.2015		01.01.2016		01.09.2016	
	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	18 378,6	55,9	21 995,2	62,9	20 278,5	61,0
Кредиты и депозиты	9 950,2	30,3	6 400,3	18,3	3 776,1	11,4
Драгоценные металлы	2 726,3	8,3	3 647,3	10,4	4 314,7	13,0
Ценные бумаги	622,5	1,9	719,9	2,1	518,6	1,6
Прочие активы	186,6	0,6	920,4	2,6	2 682,6	8,1
Итого по активу	32 897,6	100	34 947,2	100	33 248,6	100
Наличные деньги в обращении	8 840,9	26,9	8 522,5	24,4	8 283,5	24,9
Средства на счетах в Банке России	13 876,0	42,2	12 573,3	36,0	10 311,4	31,0
<i>в том числе правительства РФ</i>	9 144,3	27,8	8 130,7	23,3	6 529,5	19,6
<i>кредитных организаций – резидентов</i>	2 869,7	8,7	2 528,3	7,2	2 657,0	8,0
Средства в расчетах	1,9	0,01	0,4	0,0	4,4	0,0
Выпущенные ценные бумаги	–	–	–	–	–	–
Обязательства перед МВФ	840,8	2,6	1 074,2	3,1	1 553,7	4,7
Прочие пассивы	100,4	0,3	160,4	0,5	583,6	1,8
Капитал	9 054,1	27,5	12 503,7	35,8	12 512,0	37,6
Итого по пассиву	32 897,6	100	34 947,2	100	33 248,6	100

Источник: Банк России.

¹ В соответствии с определением Банка России структурный дефицит / профицит ликвидности банковского сектора представляет собой состояние банковского сектора, характеризующееся существованием устойчивой потребности у кредитных организаций в привлечении ликвидности за счет операций с Банком России. Обратная ситуация – наличие устойчивой потребности у кредитных организаций в размещении средств в Банке России – представляет собой структурный профицит ликвидности. Расчетный уровень структурного дефицита / профицита ликвидности представляет собой разницу между задолженностью по операциям рефинансирования и операциям абсорбирования Банка России.

В условиях укрепления рубля в течение года спрос банков на валютное рефинансирование со стороны ЦБ РФ также снижался. Если в 2015 г. в среднем задолженность банков перед ЦБ РФ по операциям валютного РЕПО составляла 26,2 млрд долл., то в 2016 г. данная величина существенно сократилась – в среднем 13,4 млрд долл. В декабре 2016 г. задолженность в среднем равнялась 7,6 млрд долл., в том числе 7,2 млрд долл. (2,6 млрд долл. в среднем в декабре 2015 г.) – по операциям сроком 28 дней и 0,1 млрд долл. (17,1 млрд долл. в среднем в декабре 2015 г.) – по операциям сроком 1 год (рис. 7). Средневзвешенная ставка по годовым аукционам РЕПО в 2016 г. составляла 4,2% годовых (1,7% годовых в 2015 г.), в то время как средневзвешенная ставка по аукционам РЕПО сроком 28 дней в 2016 г. составила 2,5% годовых, увеличившись по сравнению с 2015 г. на 0,9 п.п.

Что касается сделок «валютный своп», то в среднем объем такой сделки по предоставлению валютной ликвидности банковской системе в 2016 г. составлял 515,1 млн долл. Отметим, что ставка по рублевой части сделки была на уровне 9–10,5%, по валютной вплоть до 22 декабря – 1,5%. В дальнейшем ставка по валютной части сделки была повышена на величину ставки LIBOR. Несмотря на то что операции «валютный своп» «сегодня-завтра» используются банками в отдельные дни, основным инструментом валютного рефинансирования являются операции валютного РЕПО, что объясняется привлекательностью условий получения кредита в иностранной валюте на более длительный срок.

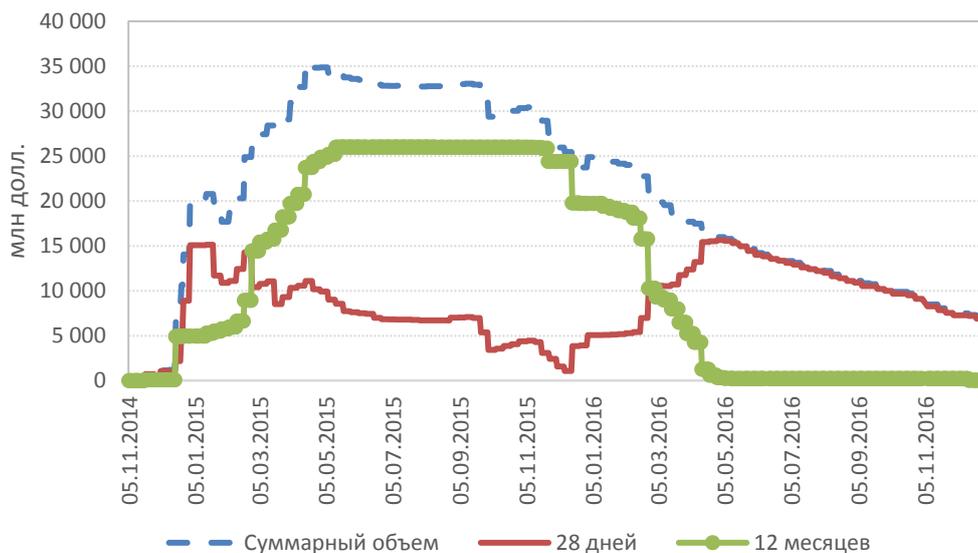


Рис. 7. Задолженность кредитных организаций перед ЦБ РФ по второй части сделок РЕПО в иностранной валюте в 2014–2016 гг.

Источник: Банк России.

Как отмечалось выше, в 2016 г. снизился спрос банковского сектора на рублевое и валютное рефинансирование со стороны ЦБ РФ. Масштабный приток средств в банковский сектор вследствие расходования средств Резервного фонда способствовал переходу денежного рынка из состояния дефицита ликвидности, наблюдавшегося после мирового

финансового кризиса, к ее профициту. Ставка процента на рынке межбанковского кредитования¹ за 2016 г. уменьшилась на 0,9 п.п. (с 11,0% годовых в среднем в январе 2016 г. до 10,1% годовых в среднем в декабре 2016 г.). В целом в течение 2016 г. межбанковская ставка процента не выходила за рамки процентного коридора, устанавливаемого ЦБ РФ, в отдельные периоды оказываясь в его нижней части, что также обусловлено переходом к ситуации профицита ликвидности банковского сектора и снижением спроса банков на ликвидность ЦБ РФ. Среднегодовое значение ставки МІАСР по однодневным межбанковским кредитам в рублях снизилось с 12,7% в 2015 г. до 10,5% годовых в 2016 г. (рис. 8). В целом процентная политика Банка России в 2015–2016 гг. показала свою эффективность с точки зрения достижения операционной цели по сближению ставок межбанковского кредитования и ключевой ставки процента. Это связано со стабилизацией ситуации на денежном рынке, с повышением предсказуемости процентной политики Банка России, позволяющей экономическим агентам заранее пересматривать свои ожидания.

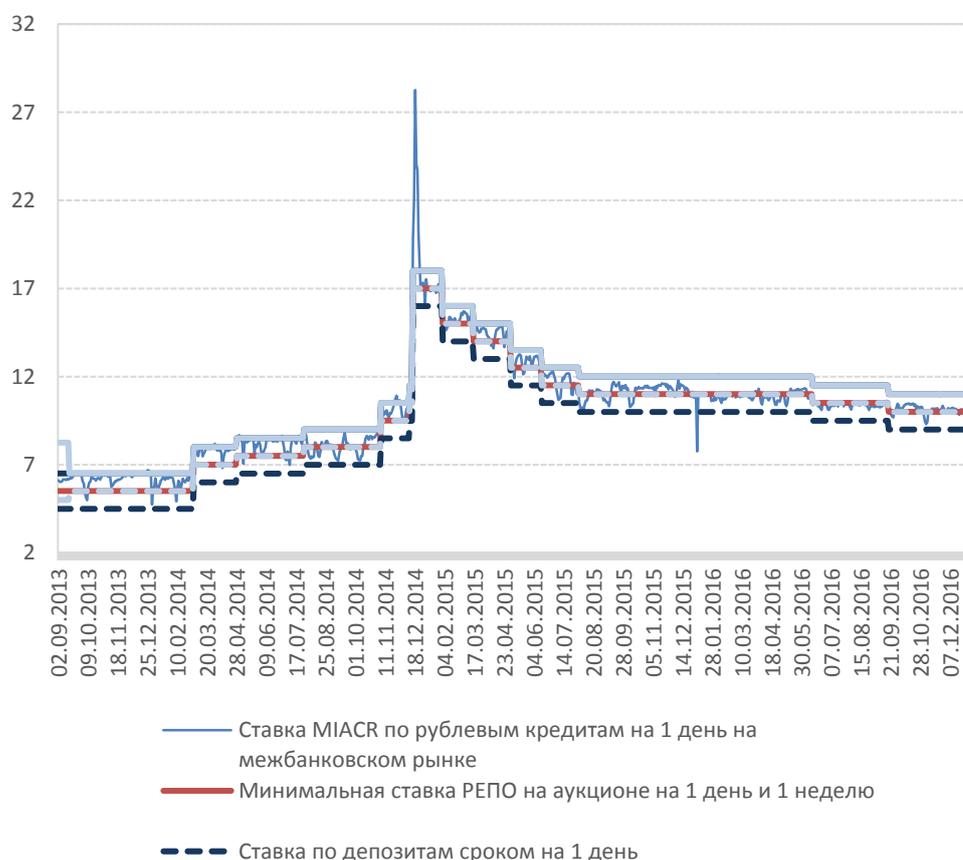


Рис. 8. Коридор процентных ставок Банка России и динамика межбанковского рынка в 2013–2016 гг.

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

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

В среднем в 2016 г. денежная масса М2 росла с темпом 11,3% в годовом выражении (7,4% в 2014 г., 6,5% в 2015 г.). За январь–декабрь 2016 г. денежная база в среднем в годовом выражении увеличивалась на 11,4%, а денежный мультипликатор оставался практически неизменным. В период с января по декабрь 2016 г. денежный мультипликатор (отношение М2 к денежной базе) в среднем составлял 3,3 (в 2014 г. – 3,2, в 2015 г. – 3,3). Такое значение денежного мультипликатора является средним значением для развивающихся экономик (Украина, Белоруссия, Казахстан), в то время как в развитых странах он, как правило, находится в пределах 5–8. Отметим, что в странах Восточной Европы в течение последних 20 лет по мере развития банковской системы наблюдался рост денежного мультипликатора. Например, в Польше за период 1993–2016 г. денежный мультипликатор вырос с 3,1 до 6,8.

Уровень монетизации российской экономики (отношение М2 к ВВП) за период 1999–2015 гг. увеличился в 3 раза – до 63,8% в 2015 г., впервые достигнув уровня стран Центральной и Восточной Европы, традиционно характеризующихся более высокой степенью монетизации. Например, в Польше отношение М2 к ВВП в 2015 г. составило 64,6% (40,6% в 1999 г.). Для сравнения: в Белоруссии отношение М2 к ВВП за аналогичный период выросло в 2,2 раза – до 37,6%, в Казахстане – в 3,1 раза – до 42,1%, на Украине – в 3 раза – до 50,2%. В развитых странах монетизация ВВП в связи с более высоким уровнем развития финансовой системы еще выше: например, в Германии данный показатель в 2015 г. достиг 166%.

2.1.3. Инфляционные процессы

В декабре 2016 г. инфляция составила 5,4% по отношению к декабрю 2015 г., оказавшись значительно ниже аналогичного показателя 2015 г. (12,9%). В 2016 г. инфляция за 12 месяцев достигала наибольших значений в январе (+10,0%) и постепенно снижалась в течение года (см. *рис. 9*). В результате инфляция обновила исторический минимум по итогам года, ранее составлявший 6,1% за 2011 г.

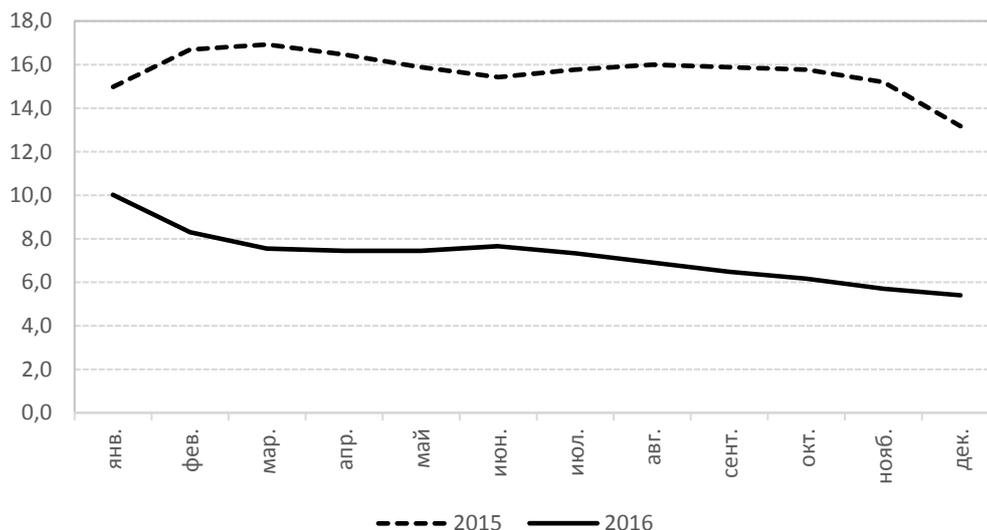


Рис. 9. Темп прироста ИПЦ в 2015–2016 гг. (% за предыдущие 12 месяцев)

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

После резкого инфляционного всплеска 2015 г., вызванного двукратным ослаблением рубля, в 2016 г. инфляция замедлялась, чему при стабильности курса рубля способствовали стагнация в экономике и умеренно жесткая денежно-кредитная политика ЦБ РФ. Так, за 12 месяцев 2016 г. ключевая ставка процента была снижена лишь на 1 п.п., тогда как инфляция (месяц к месяцу предыдущего года) за тот же период сократилась на 7,5 п.п. В связи с этим, несмотря на высокую инерционность инфляционных ожиданий (12,4% в декабре 2016 г.), а также относительно низкий уровень доверия экономических агентов к целевым ориентирам по инфляции, вполне вероятно, что установленная ЦБ РФ среднесрочная цель по инфляции к 2017 г. будет достигнута.

Как показано в *табл. 3*, за период с января по декабрь 2016 г. темп прироста цен на потребительские товары оказался несколько ниже аналогичного показателя 2015 г. (4,6% декабрь 2016 г. к декабрю 2015 г. против 14,0% декабрь 2015 г. к декабрю 2014 г.) (*рис. 10*). Существенный вклад в увеличение цен на продовольственные товары внесло подорожание сливочного масла (+20,5%), молока и молочной продукции (+9,5%), рыбы и морепродуктов (+8,6%), крупы и бобовых (+6,4%), алкогольных напитков (+6,4%). Снижение темпов роста цен на продовольственные товары связано с укреплением рубля, а также с хорошим урожаем в 2016 г.

Таблица 3

Годовой темп прироста цен на отдельные виды потребительских товаров и услуг в 2014–2016 гг. (% , декабрь к декабрю предыдущего года)

	2014	2015	2016	2014–2016
ИПЦ	11,4	12,9	5,4	32,6
Продовольственные товары	15,4	14,0	4,6	37,6
Крупа и бобовые	34,6	15,5	6,4	65,4
Масло сливочное	14,5	10,6	20,5	52,6
Масло подсолнечное	5,0	37,2	3,4	49,0
Макаронные изделия	8,4	19,5	4,5	35,4
Молоко и молочная продукция	14,4	11,5	9,5	39,7
Яйца	4,6	9,8	-0,7	14,0
Хлеб и хлебобулочные изделия	7,5	13,2	5,9	28,9
Мясо и птица	20,1	4,3	1,6	27,3
Рыба и морепродукты	19,1	20,9	8,6	56,4
Флодоовощная продукция	22,0	17,4	-6,8	33,5
Алкогольные напитки	13,7	10,7	6,4	33,9
Непродовольственные товары	8,1	13,7	6,5	30,9
Ткани	7,4	19,7	7,6	38,3
Одежда и белье	6,2	12,8	7,3	28,5
Трикотажные изделия	6,2	13,0	7,5	29,0
Обувь	5,7	15,1	9,2	32,9
Моющие и чистящие средства	9,2	22,4	6,3	42,1
Медикаменты	13,1	19,6	4,9	41,9
Бензин автомобильный	8,6	4,8	3,8	18,1
Табачные изделия	27,1	26,6	17,8	89,6
Услуги	10,5	10,2	4,9	27,7
Жилищно-коммунальные услуги	9,4	10,1	5,4	27,0
Медицинские услуги	9,2	11,1	7,8	30,8
Услуги дошкольного воспитания	15,6	16,8	9,3	47,6
Санаторно-оздоровительные услуги	7,6	14,4	7,3	32,1
Услуги пассажирского транспорта	7,3	10,7	6,6	26,6
Услуги организаций культуры	9,9	7,2	5,8	24,6

Источник: Росстат.

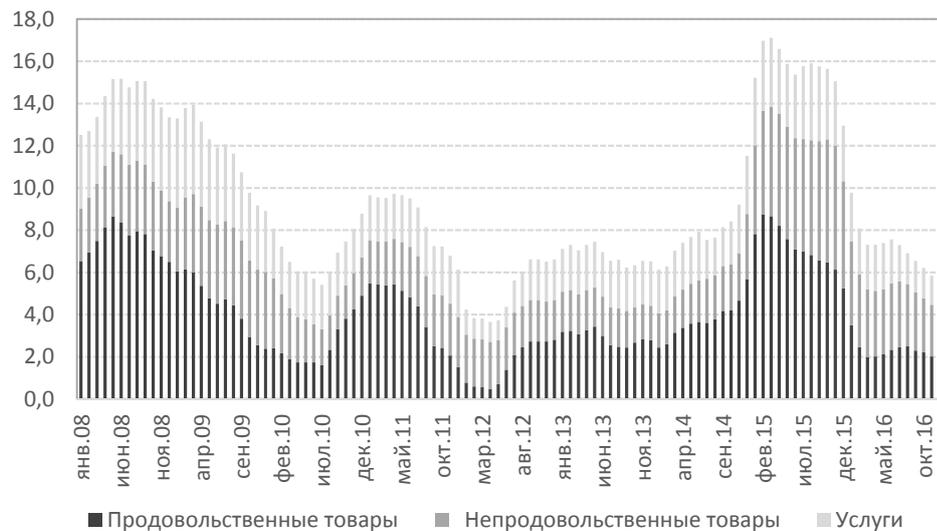


Рис. 10. Структура инфляции в 2008–2016 гг. (% , месяц к соответствующему месяцу предыдущего года)

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

Продолжающееся продуктовое эмбарго на товары из стран Евросоюза, из Норвегии, США, Канады и Австралии, а также с 1 января 2016 г. с Украины, на наш взгляд, не оказывало дополнительного существенного влияния на динамику цен товаров, попавших под запрет, так как адаптация производителей и торговых сетей к введенным ограничениям уже практически завершилась, о чем свидетельствовало замедление темпов роста цен на соответствующие виды товаров.

Темп прироста цен на непродовольственные товары замедлился с 13,7% в 2015 г. до 6,5% в 2016 г. Быстрее всего в данной товарной группе в связи с повышением акцизов, а также со снижением курса рубля росли цены на табачные изделия (+17,8%). Необходимо отметить рост цен на обувь (+9,2%), на ткани (+7,6%), на трикотажные изделия (+7,5%), на одежду и белье (+7,3%), на моющие и чистящие средства (+6,3%). В целом существенное снижение темпов роста цен на непродовольственные товары также связано со стабилизацией ситуации на валютном рынке и с некоторым укреплением рубля в условиях высокой зависимости российского рынка непродовольственных товаров от зарубежных поставок.

В декабре 2016 г. платные услуги населению подорожали на 4,9% по сравнению с декабрем 2015 г. Заметный вклад в удорожание платных услуг внес рост цен на услуги дошкольного воспитания (+9,3%), медицинские услуги (+7,8%), санаторно-оздоровительные услуги (+7,3%), услуги пассажирского транспорта (+6,6%).

По данным опроса населения ООО «ИНФОМ», публикуемого Банком России ежемесячно, медианное значение ожидаемой инфляции на год вперед в 2016 г. существенно превышало фактическую инфляцию за предыдущие 12 месяцев (на 5,7–7,4 п.п.) и принимало значения, близкие к фактической инфляции в 2015 г., отставая от нее в среднем лишь на 1,6 п.п. Данный результат свидетельствует в пользу инерционного характера инфляционных ожиданий. Следует отметить, что высокие инфляционные ожидания и их

инерционность препятствуют смягчению денежно-кредитной политики, замедляя снижение инфляции.

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

Таблица 4

**Динамика индексов потребительских цен в разных странах
в 2014–2016 гг., % в год**

	2014	2015	2016	2014–2016
Азербайджан	-0,1	7,6	15,7	24,4
Армения	4,6	-0,1	-1,1	3,3
Белоруссия	16,2	12,0	10,6	43,9
Казахстан	7,4	13,6	8,5	32,4
Киргизия	10,5	3,4	-0,5	13,7
Молдавия	4,7	13,6	2,4	21,8
Россия	11,4	12,9	5,4	32,6
Таджикистан	7,4	5,0	6,1	19,6
Украина	24,9	43,3	12,4	101,2
Германия	0,9	0,2	0,5	1,6
Франция	0,5	0,0	0,2	0,7
США	1,6	0,1	1,3	3,0
Нидерланды	1,0	0,6	0,3	1,9

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

В 2016 г. Россия оказалась на 6-м месте среди стран СНГ по темпам роста потребительских цен (после Азербайджана, Украины, Белоруссии, Казахстана и Таджикистана). Инфляция в России в 2016 г. в среднем в 16 раз превышала аналогичный показатель развитых стран. В целом инфляция в РФ продолжает оставаться высокой на фоне как развитых стран, так и ряда экономик с развивающимися рынками.

Одним из источников инфляционных рисков в 2017 г. является восстановление совокупного спроса, которое при прочих равных условиях может привести к повышательному давлению на цены потребительских товаров. В частности, как в I квартале, так и во II квартале 2016 г. номинальная заработная плата увеличивалась на 7,7%, а в III квартале ее рост составил 8,1% по сравнению с аналогичными периодами 2015 г. В сентябре–декабре 2015 г. этот показатель в среднем рос лишь на 3,4% в годовом выражении. В 2017 г. возобновится индексация пенсий по фактической инфляции 2016 г. (5,4%), а также продолжится финансирование расходов, направленных на достижение целевых значений заработных плат в отдельных секторах экономики, установленных в майских указах.

Дополнительным источником риска увеличения инфляции в 2017 г. является ускорение темпов роста денежной массы M2, обусловленное увеличением денежной базы по мере расходования средств Резервного фонда для финансирования бюджетного дефицита. Увеличение денежной базы за счет расходования средств Резервного фонда превышает ее снижение, обусловленное сокращением задолженности банковской системы перед ЦБ РФ, а также проведением депозитных аукционов Банком России. В связи с этим в I–II кварталах 2016 г., несмотря на неизменное значение ключевой ставки вплоть до середины июня, наблюдалось снижение процентных ставок. В частности, ставки по депозитам физических лиц до 1 года снизились с 8,53% годовых в январе до 7,0% годовых в декабре 2016 г. (в сентябре 2016 г. ставка опускалась до 6,18% годовых – минимальное значение в 2016 г.).

Не стоит полностью игнорировать также курсовые риски, связанные с возможным ухудшением условий торговли. Среди факторов, которые могут способствовать обесценению рубля, следует выделить неопределенность относительно динамики цен на нефть (в том числе обусловленную проблемами в экономике Китая), а также ужесточение монетарной политики ФРС США.

Отмеченные обстоятельства (инерционность инфляционных ожиданий, бюджетный дефицит, восстановление потребительского спроса) создают риски недостижения ЦБ РФ цели по инфляции по итогам 2017 г. В то же время текущая траектория замедления инфляции пока соответствует необходимой для достижения цели. Таким образом, мы полагаем, что ЦБ РФ будет придерживаться политики медленного снижения ключевой ставки вплоть до момента появления у руководства ЦБ РФ уверенности в том, что цель по инфляции будет достигнута.

2.1.4. Платежный баланс и обменный курс

На протяжении большей части 2016 г. в номинальном выражении российский рубль укреплялся по отношению и к доллару США, и к евро. Достигнув 22 января максимальных значений в 83,59 и 91,18 руб., стоимость доллара США и евро, выраженная в российских рублях, к 26 октября снизилась до минимальных значений в 62,05 и 67,50 руб. соответственно (*рис. 11*), что обусловлено тем, что повышение ставки по федеральным фондам ФРС США было отложено, а также ослаблением спада экономической активности в России. Обесценивался российский рубль в начале 2016 г., отыгрывая повышение ставки по федеральным фондам ФРС США, а также в августе в ответ на повышение волатильности мировых цен на нефть и сокращение сальдо торгового баланса России до 4,9 млрд долл., что является минимальным с апреля 2009 г. значением. Укрепление курса рубля относительно доллара с середины ноября 2016 г. было поддержано рядом факторов, в том числе результатами президентских выборов в США, а также состоявшихся 25 и 30 ноября заседаний ОПЕК, в ходе которых странам-участницам удалось договориться о сокращении добычи нефти на 1,2 млн барр. в сутки – до 32,5 млн барр. По итогам года номинальный курс российского рубля укрепился по отношению к доллару на 12% к декабрю предыдущего года, к евро – на 15,6%.

На протяжении большей части 2016 г. российский рубль укреплялся и по отношению к национальным валютам стран – торговых партнеров. После снижения в феврале 2016 г. до минимального с июня 2003 г. уровня последовало стремительное укрепление реального эффективного курса рубля. При устойчивом замедлении динамики потребительских цен формирование повышательного тренда было продиктовано прежде всего номинальным укреплением российского рубля. В результате уже к концу года его реальный эффективный курс вырос более чем на 31,1% к февралю 2016 г. и на 20,8% к декабрю 2015 г. И хотя девальвационный эффект 2014 г. не исчерпан и по истечении двух лет, укрепление номинального обменного курса рубля сдерживает позитивный эффект, связанный со снижением инфляционного давления.

Принципиально важно с точки зрения как реализуемой Банком России курсовой политики, так и планов регулятора на среднесрочную перспективу, что в 2016 г. продолжилось снижение курсовой волатильности обменного курса рубля и к доллару, и к евро. Так, средняя внутримесячная волатильность обменного курса доллара США к

российскому рублю¹ в 2016 г. снизилась до 1,6% по сравнению с 2,7% в 2015 г., евро – до 1,8% по сравнению с 2,7% соответственно. При этом отметим, что во всех развивающихся странах после резкого всплеска при переходе к плавающим валютным курсам по мере адаптации экономических агентов к новому режиму курсообразования волатильность обменных курсов последовательно снижалась.

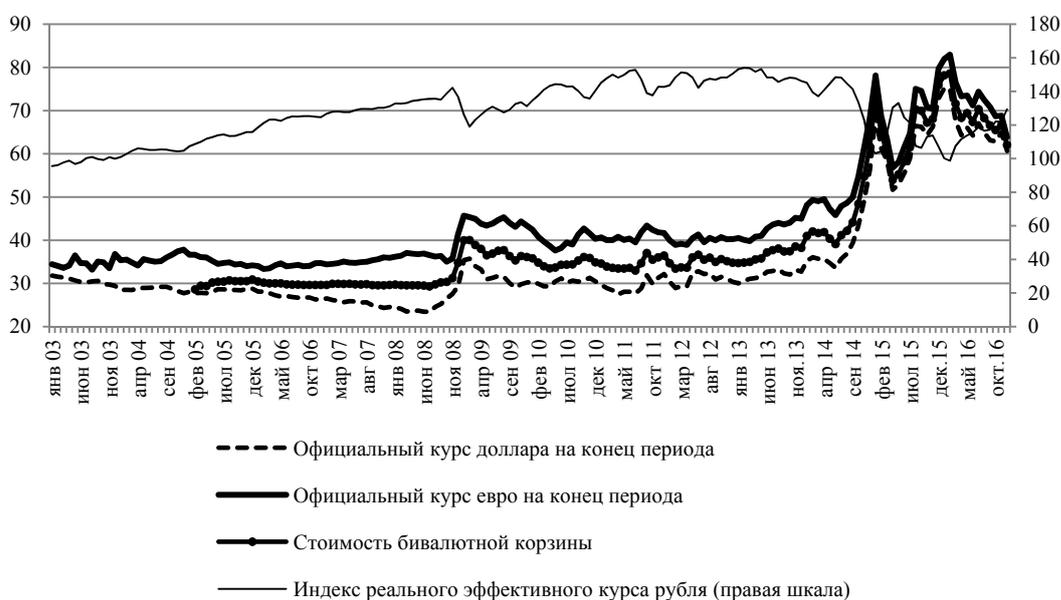


Рис. 11. Динамика обменного курса рубля 2003–2016 гг.

Источники: Банк России, расчеты авторов.

В целом ситуация на валютном рынке России в 2016 г. свидетельствует, во-первых, об адаптации российских экономических агентов к новым условиям хозяйствования, связанным с переходом регулятора к свободно плавающему валютному курсу, и, во-вторых, о снижении зависимости обменного курса российского рубля от конъюнктурных колебаний мировых цен на нефть.

Данные платежного баланса за 2016 г. свидетельствуют о значительном сокращении профицита счета текущих операций по сравнению с 2015 г. Одновременно наблюдалось масштабное сокращение чистого оттока частного капитала ввиду снижения темпов погашения обязательств, что привело к укреплению рубля по итогам 2016 г.

В соответствии с опубликованной Банком России предварительной оценкой платежного баланса РФ за 2016 г. положительное сальдо счета текущих операций составило 22,2 млрд долл., сократившись на 46,8 млрд долл. (-68%) по сравнению с 2015 г. Определяющую роль в этом сокращении сыграло снижение положительного сальдо торгового баланса на 58,1 млрд долл. (со 148,5 млрд долл. в 2015 г. до 90,4 млрд долл. в 2016 г.).

Стоимостные объемы экспорта товаров упали в основном из-за снижения среднегодовой цены на нефть (в 2016 г. средние экспортные цены поставок за рубеж составили 289,2 долл./т, в то время как в 2015 г. – 365 долл./т) и вытекающего из этого уменьшения

¹ Внутримесячная волатильность обменного курса иностранных валют к российскому рублю, рассчитываемая на основе ежедневных официальных курсов, представляет собой процентное отношение стандартного отклонения обменного курса к его среднемесячному значению.

среднегодовых цен на нефтепродукты (в 2016 г. средние экспортные цены поставок за рубеж составили 294,5 долл./т, в то время как в 2015 г. – 393 долл./т) и природный газ (в 2016 г. средние экспортные цены поставок за рубеж составили 157,4 долл./тыс. м³, в то время как в 2015 г. – 226 долл./тыс. м³) (рис. 12). В результате доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 54% в общей величине экспорта, снизившись на 4,3 п.п. по сравнению с 2015 г. (рис. 13).

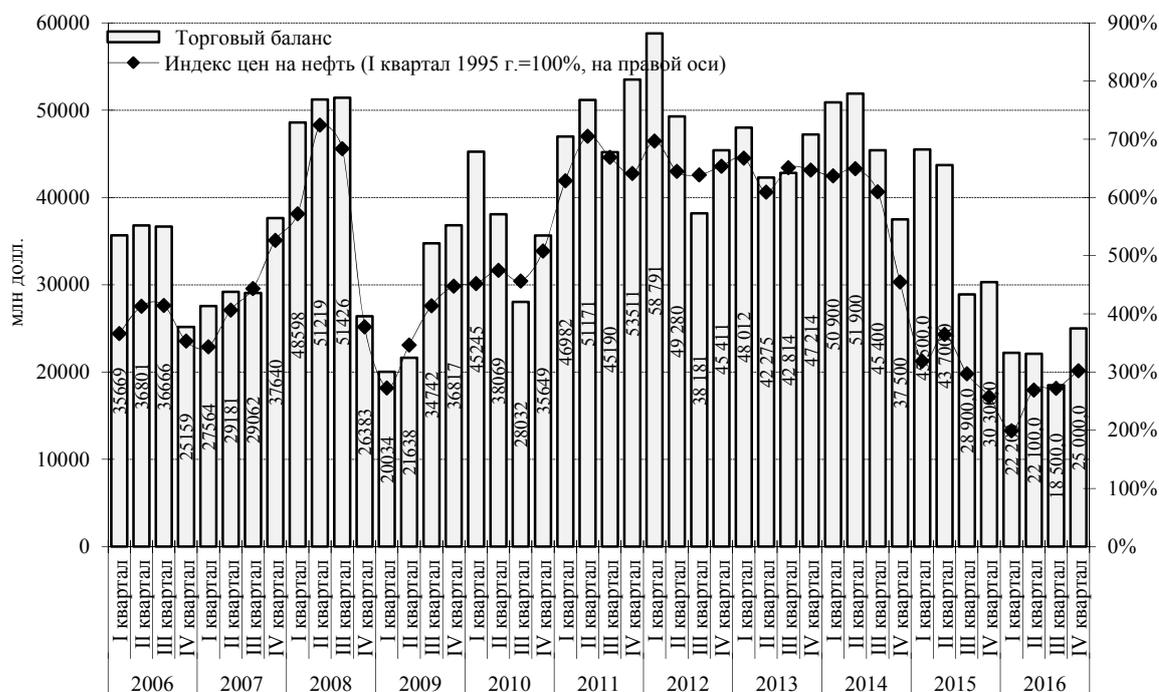


Рис. 12. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть (I квартал 1995 г. = 100%) в 2006-2016 гг.

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

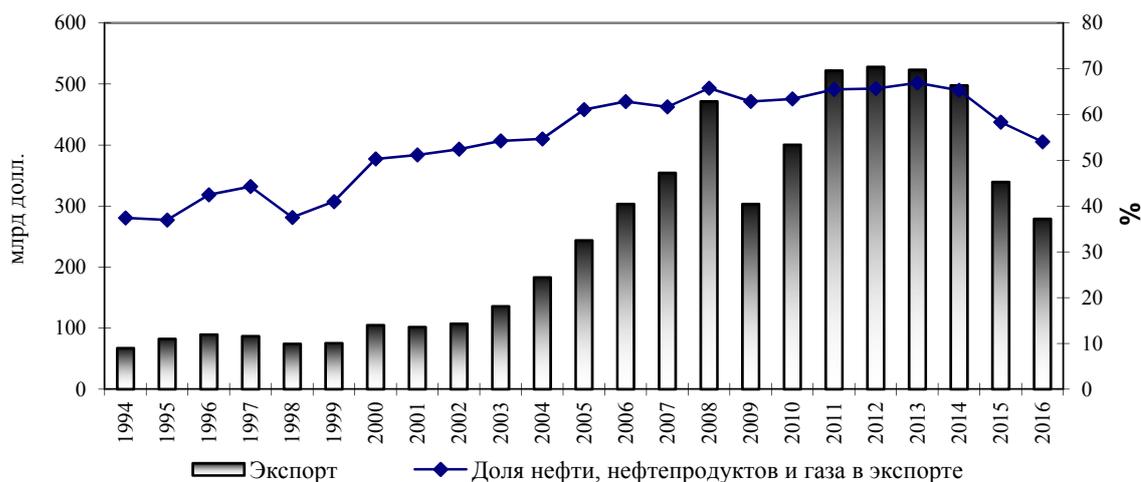


Рис. 13. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1994–2016 гг.

Источник: Банк России.

Снижение стоимостных объемов топливно-энергетического экспорта составило 50,1 млрд долл. (-23,2% по сравнению с 2015 г.), однако и остальной экспорт также упал на 7,8 млрд долл. (-6,1% по сравнению с 2015 г.). Сокращение несырьевого экспорта связано с падением цен на пшеницу, металлы, удобрения, а кроме того, российской обрабатывающей промышленности не удалось нарастить физические объемы поставок¹.

Одна из причин стагнации несырьевого экспорта – стабилизация реального курса национальной валюты: согласно данным Банка России, индекс реального эффективного курса рубля к иностранным валютам в январе–декабре 2016 г. по отношению к январю–декабрю 2015 г. составил -0,4%. В среднем за 2016 г. реальный курс рубля изменился незначительно относительно 2015 г., что обусловило сохранение стоимостных объемов импорта практически на прежнем уровне. Снижение импорта составило 1,6 млрд долл. (-0,8%), причем он постепенно начал восстанавливаться: если в I квартале 2016 г. его стоимостные объемы составили 85% от уровня аналогичного периода 2015 г., то в IV квартале – уже 108%.

Одновременно произошло снижение импорта услуг на 14,3 млрд долл. (с 88,6 млрд долл. в 2015 г. до 74,3 млрд долл. в 2016 г.) – частично за счет сокращения импорта транспортных услуг, но главным образом вследствие сокращения поездок россиян за рубеж (-11,2 млрд долл.).

Вместе с сохранением экспорта услуг на прежнем уровне (примерно 50 млрд долл.) такое снижение их импорта обусловило сокращение отрицательного сальдо баланса торговли услугами с -36,9 млрд долл. в 2015 г. до -24,3 млрд долл. в 2016 г. Баланс оплаты труда изменился незначительно (-2,5 млрд долл. в 2016 г. по сравнению с -5,1 млрд долл. в 2015 г.). Остальные составляющие счета текущих операций – баланс инвестиционных доходов (около -32 млрд долл.), баланс вторичных доходов (около -32 млрд долл.), баланс ренты (около 0) – остались практически неизменными.

Таким образом, основными факторами, определяющими величину сальдо по счету текущих операций, являются баланс торговли услугами и торговый баланс, сальдо которого в значительной степени зависит от динамики цен на углеводороды.

Снижение профицита счета текущих операций сопровождалось сопоставимым сокращением дефицита финансового счета, который в 2016 г. равнялся 12,3 млрд долл. (против 70,9 млрд долл. в 2015 г.) (табл. 5). Сокращение обязательств российских экономических агентов перед иностранными экономическими агентами по итогам 12 месяцев составило 3,4 млрд долл. (-72,2 млрд долл. по итогам 2015 г.). Иностранные активы резидентов (обязательства иностранных экономических агентов перед российскими) увеличились за 2016 г. на 8,9 млрд долл. (в 2015 г. наблюдалось снижение данного показателя на 1,4 млрд долл.).

Внешние обязательства федеральных органов управления увеличились за 2016 г. на 3,2 млрд долл., при этом сокращение иностранных активов составило 0,6 млрд долл. Прирост обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2016 г., оказавшийся равным 0,1 млрд долл., был компенсирован эквивалентным падением иностранных активов.

Чистый отток капитала из негосударственного сектора российской экономики за 2016 г. составил 15,4 млрд долл., сократившись в 3,7 раза по сравнению с 2015 г.

¹ См. подробно: Кнобель А., Фиранчук А. Особенности российского экспорта и импорта в январе–августе 2016 г. // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 11. С. 15–21.

(рис. 14). Динамика оттока капитала во многом связана с операциями банковского сектора. В частности, величина чистого вывоза капитала банками сократилась в 6,5 раза – с 34,2 млрд до 5,3 млрд долл. Наибольший эффект для динамики сальдо операций банков с внешним миром имело замедление погашения внешних банковских обязательств. За 2016 г. обязательства банков перед нерезидентами сократились на 27,4 млрд долл., тогда как годом ранее – на 60,0 млрд долл.

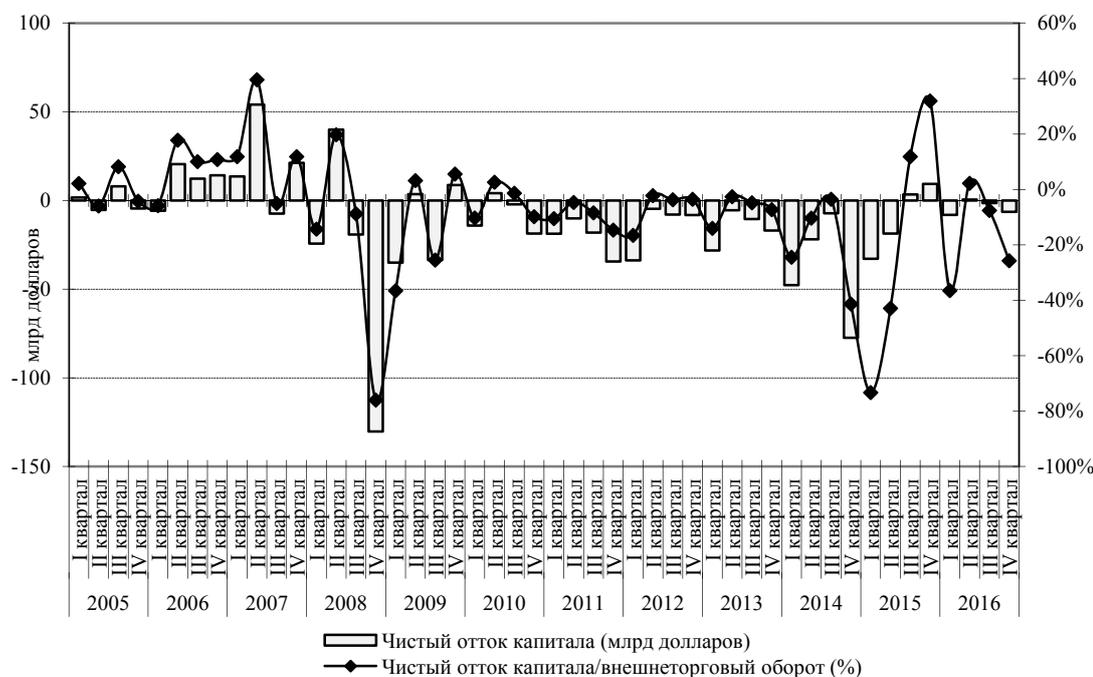


Рис. 14. Динамика чистого оттока капитала в 2005-2016 г.г.

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

Погашение внешней задолженности банковского сектора частично финансировалось продажей иностранных активов. Так, величина иностранных активов банков за 2016 г. снизилась на 22,1 млрд долл. (-25,8 млрд долл. в 2015 г.). Помимо этого, сокращение иностранных активов банковского сектора обусловлено возвратом банками валютных кредитов по операциям РЕПО с Банком России (9,8 млрд долл. по итогам 2016 г.).

Чистый отток капитала из прочих секторов за 2016 г. по сравнению с 2015 г. снизился в 2,3 раза – до 10,1 млрд долл. Внешние обязательства небанковского сектора увеличились на 21,0 млрд долл., тогда как в 2015 г. наблюдалось их сокращение на 5,8 млрд долл. При этом произошли изменения в структуре прироста внешних обязательств небанковского сектора: привлечение прямых инвестиций составило 25,8 млрд долл. (5,9 млрд долл. в 2015 г.), приток портфельных инвестиций – 0,7 млрд долл. (-4,7 млрд долл. в 2015 г.), размер ссуд и займов снизился на 7,5 млрд долл. (-4,8 млрд долл. в 2015 г.) и одновременно на 4,3 млрд долл. увеличились прочие обязательства (отток в 2,2 млрд долл. за 2015 г. сменился притоком в 2,1 млрд долл. за 2016 г.). Столь масштабное увеличение входящих прямых иностранных инвестиций, скорее всего, обусловлено сделкой

по продаже 19,5% акций «Роснефти» на сумму 10,5 млрд евро. В целом положительный прирост иностранных обязательств свидетельствует о том, что в 2016 г. небанковскому сектору удалось привлечь средств из-за рубежа в существенно большем объеме, нежели требовалось для осуществления выплат по внешнему долгу. Этому также способствовало успешное рефинансирование небанковским сектором внешнего долга, несмотря на ограниченный доступ к мировому рынку капитала в связи с продолжающимися санкциями.

Внешний долг РФ за 2016 г. практически не изменился и на 1 января 2017 г. составил 518,7 млрд долл. Заметим, что в 2016 г. внешняя задолженность российского частного сектора уменьшилась на 6,5 млрд долл. (-70,9 млрд долл. в 2015 г.) (табл. 5). Государственный внешний долг увеличился в 2016 г. на 6,9 млрд долл., тогда как в 2015 г. он сократился на 11,1 млрд долл.

Таблица 5

**Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего
долга в 2014–2016 гг. (млрд долл.)***

Показатель	2014					2015					2016				
	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	25,5	11,8	-3,9	-17,8	15,5	30,0	16,3	7,8	14,5	68,7	12,3	0,4	0,5	7,6	20,8
Финансовый счет (кроме резервных активов)**	22,5	16,9	0,1	-15,9	23,5	37,5	19,4	2,6	11,3	70,9	7,0	-2,2	-0,3	7,8	12,3
Изменение валютных резервов (знак «-» означает снижение резервов)	-27,4	-10,3	-5,7	-64,2	-107,5	-10,1	-2,2	9,7	4,3	1,7	2,6	4,4	3,1	-1,8	8,2
Чистые ошибки и пропуски	-3,0	5,1	4,0	1,9	8,0	-2,6	0,9	4,5	1,1	3,9	-2,7	1,8	2,4	-1,6	-0,1
Изменение внешнего долга РФ (знак «-» означает снижение долга)	-13,0	16,9	-51,9	-81,0	-129,0	-43,7	-0,6	-19,1	-18,1	-81,5	2,2	3,3	-4,5	-0,8	0,2
Изменение внешнего государственного долга РФ	-8,1	3,5	-7,7	-7,8	-20,1	-8,1	2,9	-4,1	-1,8	-11,1	1,5	3,9	4,4	-2,9	6,9
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	-4,4	12,6	-43,8	-68,0	-103,5	-36,0	-2,3	-15,0	-17,5	-70,9	1,6	-0,4	-9,0	1,2	-6,5

* Предварительная оценка.

** Без учета валютных резервов.

Источник: Банк России.

По данным за январь–сентябрь 2016 г., активы банков в результате проведения операций с наличной иностранной валютой с нерезидентами выросли на 6,2 млрд долл. (за аналогичный период 2015 г. они снизились на 7,8 млрд долл.). При этом в результате

операций с населением по покупке (продаже) наличной иностранной валюты в обменных пунктах, а также закрытия (открытия) валютных депозитов через кассы банков активы банков в наличной иностранной валюте снизились на 8,1 млрд долл. (в I–III кварталах 2015 г. снижение составило 0,6 млрд долл.). В результате, по оценкам Банка России, за январь–сентябрь 2016 г. объем наличной иностранной валюты на руках у населения увеличился на 3,2 млрд долл. и составил 43,6 млрд долл. По данным платежного баланса, за I–III кварталы 2016 г. нефинансовый сектор передал зарубежным контрагентам наличную иностранную валюту в сумме 5,1 млрд долл. (11,3 млрд долл. в январе–сентябре 2015 г.).

По итогам 2016 г. бегство капитала (см. *рис. 15*), по нашим оценкам, составлявшее в 2015 г. 3 млрд долл., сменилось на его приток в размере 2,3 млрд долл.¹

В 2017 г. при сохранении текущих мировых цен на нефть (около 55 долл./барр.) и номинального курса рубля на уровне 60 руб./долл. следует ожидать укрепления реального курса национальной валюты, роста стоимостных объемов экспорта на 25–40%, а также роста импорта на 10–15% по сравнению с уровнем 2016 г. При этом увеличение сальдо счета текущих операций, по всей видимости, будет компенсироваться покупками валюты Банком России для Минфина в рамках временного бюджетного правила в объеме бюджетных доходов, поступающих при превышении цены на нефть уровня 40 долл./барр. Эта мера отчасти сгладит влияние на номинальный курс рубля колебаний цен на нефть, однако в краткосрочном периоде может вызвать ослабление национальной валюты. Риски ослабления рубля связаны в первую очередь с возможным ухудшением условий торговли, а также с потенциальным ужесточением монетарной политики ФРС США, которое может привести к оттоку капитала с развивающихся рынков.

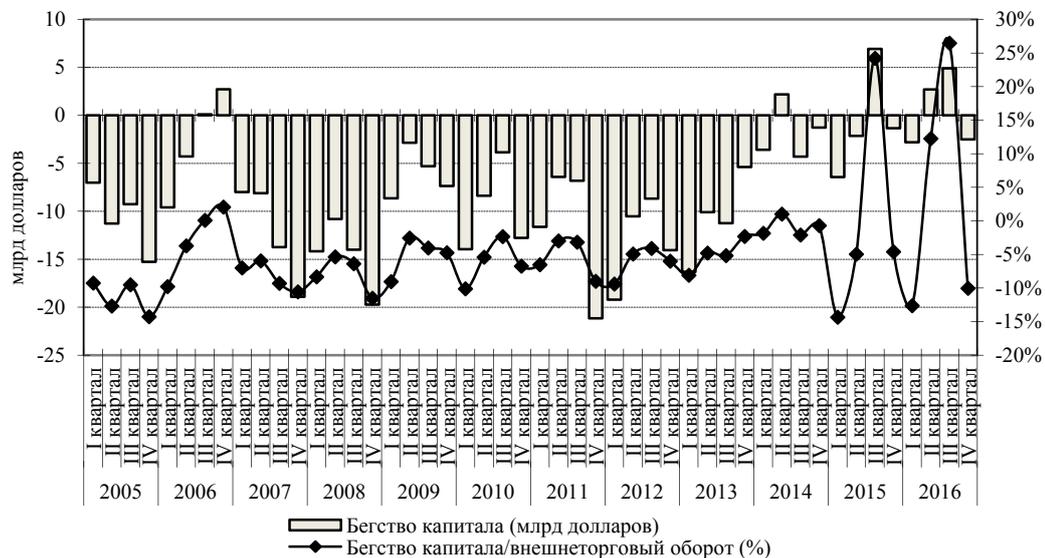


Рис. 15. Динамика бегства капитала в 2005–2016 гг.

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

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

2.2. Фискальная (налогово-бюджетная) политика

2.2.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы РФ¹

Базовые параметры бюджетной системы РФ

В 2016 г. доходы бюджета расширенного правительства превысили объемы 2015 г. как в абсолютном (на 1253 млрд руб.), так и в относительном выражении на 0,5 п.п. ВВП (табл. 6). Расходы бюджета расширенного правительства выросли на 0,8 п.п. ВВП при их увеличении в абсолютном выражении на 1581 млрд руб. Бюджет расширенного правительства в 2016 г. сведен с несколько большим дефицитом по сравнению с уровнем предыдущего года (3,7% ВВП в 2016 г. против 3,4% ВВП в 2015 г.). Следует отметить, что объем дефицита в 2015–2016 гг. многократно превзошел его объемы в 2013–2014 гг. как в абсолютном, так и в относительном выражении.

Таблица 6

**Основные параметры бюджета расширенного правительства
РФ в 2012–2016 гг.**

	2012		2013		2014		2015		2016		Изменение в 2016 г. от- носительно 2015 г., п.п. ВВП
	млрд руб.	% ВВП									
Доходы	23 089	34,5	24 082	33,9	26 371	33,3	26 494	31,8	27 747	32,3	0,5
Расходы	22 826	34,1	24 931	35,1	27 216	34,4	29 308	35,2	30 889	36,0	0,8
Дефицит (-) / Профицит (+)	263	0,4	-849	-1,2	-845	-1,1	-2814	-3,4	-3 142	-3,7	-0,3
Справочно: ВВП, млрд руб.	66 927		71 017		79 200		83 233		85 881		–

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Анализ основных параметров бюджета расширенного правительства показывает, что в 2016 г. рост государственных расходов относительно 2015 г. был более сдержанным: при росте доходной части на 0,5 п.п. ВВП расходы выросли на 0,8 п.п. ВВП, в то время как в 2015 г. увеличение государственных расходов на 0,8 п.п. ВВП произошло при падении доходов на 1,5 п.п. ВВП. Тем не менее опережающий рост расходов по сравнению с динамикой доходов привел к увеличению размера дефицита бюджетной системы в 2016 г. Намечившаяся тенденция актуализирует вопрос об ограничении дальнейшего роста дефицита бюджета расширенного правительства для предотвращения появления существенных рисков для бюджетной и макроэкономической стабильности.

Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ

В 2016 г. налоговая нагрузка практически стабилизировалась на уровне предыдущего года (табл. 7). В то же время по отдельным компонентам налоговой нагрузки динамика была разнонаправленной. Виды налогов, поступающих преимущественно от нефтегазо-

¹ Авторы раздела: С. Белев – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; А. Мамедов – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; Е. Фомина – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; С. Шаталова – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

вого сектора (далее – условно «нефтегазовые доходы»), продолжили падение: объем таможенных пошлин и сборов упал на 1,0 п.п. ВВП относительно уровня 2015 г. (на 25,0% в реальном выражении), а поступления НДС сократились на 0,5 п.п. ВВП (на 13,9% в реальном выражении). Выпадающие доходы от нефтегазового сектора были компенсированы ростом поступлений других налогов. При этом поступления НДФЛ, НДС и налога на прибыль выросли незначительно: в пределах 0,1–0,2 п.п. ВВП (на 1,0–2,0%). Поступления же по страховым взносам и акцизам продемонстрировали более заметный рост – на 0,6 и 0,3 п.п. ВВП соответственно (на 7,1 и 20,4%).

Таблица 7

**Поступления основных налогов в бюджет расширенного
правительства Российской Федерации
в 2012–2016 гг., % ВВП**

	2012	2013	2014	2015	2016	Изменение в 2016 г. относительно 2015 г.	
						п.п. ВВП	реальный прирост, %
Уровень налоговой нагрузки	32,1	31,6	31,1	29,0	29,1	0,1	-2,0
Налог на прибыль	3,5	2,9	3,0	3,1	3,2	0,1	1,1
НДФЛ	3,4	3,5	3,4	3,4	3,5	0,1	2,0
Страховые взносы	5,8	6,2	6,0	6,4	7,0	0,6	7,1
НДС	5,3	5,0	5,0	5,1	5,3	0,2	2,4
Акцизы	1,3	1,4	1,4	1,3	1,6	0,3	20,4
НДПИ	3,7	3,6	3,7	3,9	3,4	-0,5	-13,9
Таможенные пошлины и сборы	7,4	7,0	6,9	4,0	3,0	-1,0	-25,0

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

В налогообложении нефтегазового сектора произошел ряд изменений. В течение 2016 г. базовая ставка экспортной пошлины на сырую нефть не была снижена, как предполагалось, до 36%, а была сохранена на уровне 42%. Снижение ставки до 30% запланировано только на 2017 г. В ходе реализации налогового маневра с 1 января 2016 г. увеличена базовая ставка НДС на нефть с 766 до 857 руб. за 1 т. Одновременно с данным изменением было увеличено с 530 до 559 значение коэффициента $K_{ндпи}$, который используется для расчета показателя, характеризующего особенности добычи нефти. Сюда же следует отнести и плановое увеличение значения корректирующего коэффициента $K_{км}$ с 4,4 до 5,5 в отношении газового конденсата. Кроме того, в расчет налога в отношении природного газа был включен коэффициент, который характеризует экспортную доходность единицы условного топлива ($K_{гп}$) добытого углеводородного сырья. В течение 2016 г. его базовое значение составляло 0,7317 и приравнивалось к 1 для отдельных категорий налогоплательщиков. Данное решение имело целью изъятие дополнительного дохода, возникшего вследствие положительного девальвационного эффекта при снижении курса рубля у экспортеров природного газа.

Несмотря на то что налоговый маневр предполагал замещение доходов, выпадающих от снижения экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты, поступлениями от увеличения ставок по НДС на нефть, внешнеэкономическая конъюнктура привела к тому, что сборы по нефтегазовым доходам в долях ВВП упали (табл. 8).

Таблица 8

**Объем поступлений вывозных пошлин на энергоносители
и НДС в 2012–2016 гг., % ВВП**

	2012	2013	2014	2015	2016
НДС	3,7	3,6	3,7	3,9	3,4
Вывозные пошлины на энергоносители	6,1	5,7	5,8	3,3	2,3
на нефть сырую	3,7	3,3	3,3	1,7	1,2
на товары, выработанные из нефти	1,7	1,7	1,9	0,9	0,5
на газ природный	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6

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

Основной вклад в падение нефтегазовых доходов внесло снижение цен на нефть марки Urals, которое не было в итоге компенсировано ни ослаблением рубля, ни индексацией базовой ставки НДС (рис. 16). Фактическая ставка НДС составила в 2016 г. в среднем чуть более 3000 руб. за тонну при почти 3500 руб. за тонну в 2015 г.

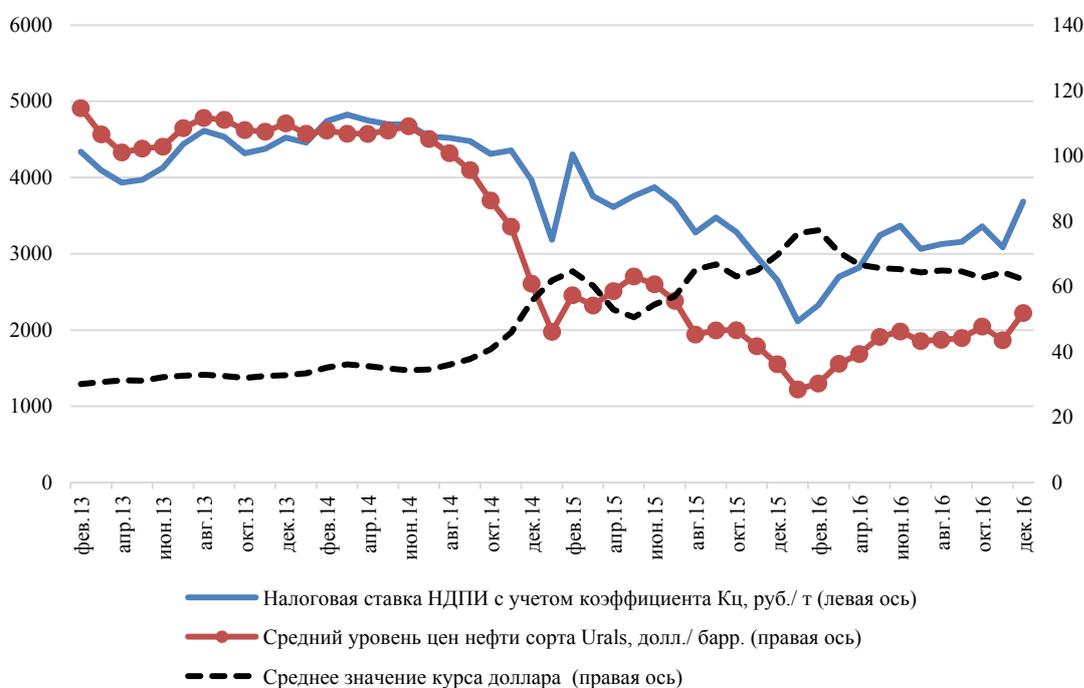


Рис. 16. Динамика фактической налоговой ставки по НДС, цена нефти марки Urals и значения курса доллара США в январе 2013–2016 гг.

Источник: Система «Консультант+»; ЦБ РФ; расчеты авторов.

Налог на добавленную стоимость на товары, реализуемые на территории РФ («внутренний НДС»), несколько увеличился в 2016 г. в долях ВВП (на 0,2 п.п.), а по товарам, ввозимым на территорию России, вернулся на уровень 2014 г. (табл. 9). Для России остается характерной большая собираемость НДС по ввозимым товарам, чем по произведенной продукции внутри страны, а также тенденция к увеличению эффективной ставки НДС, которая постепенно возвращается к уровню 2012 г.

Таблица 9

**Динамика конечного потребления, импорта и поступлений НДС
в бюджетную систему РФ в 2012–2016 гг., % ВВП**

	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы от НДС	5,7	5,0	5,0	5,1	5,3
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	3,0	2,6	2,8	2,9	3,1
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,7	2,4	2,2	2,1	2,2
Эффективная ставка НДС*, %	8,1	6,8	7,0	7,3	7,7
Эффективная ставка НДС на товары, реализуемые на территории РФ**	6,0	5,0	5,4	6,0	6,3
Эффективная ставка НДС на товары, ввозимые на территорию РФ***	13,1	11,2	10,8	10,4	10,8

* Отношение поступлений по НДС к конечному потреблению.

** Отношение поступлений по НДС на товары, реализуемые на территории РФ, к конечному потреблению за вычетом стоимости импорта.

*** Отношение поступлений по НДС на товары, ввозимые на территорию РФ, к стоимости импорта.

Источник: Росстат; Минфин России; расчеты авторов.

В 2016 г. акцизы, измеренные в долях ВВП, прекратили падение и даже превысили уровень относительно благополучного 2013 г. Как видно из рис. 17, в прошедшем году выросли поступления во всех основных группах подакцизных товаров. Акцизы на табачную продукцию увеличились на 0,1 п.п. ВВП и остались основной подакцизной группой. Выросли поступления по акцизам на нефтепродукты и природный газ (на 0,12 п.п. ВВП). Развернулся тренд по поступлениям и для акцизов на алкогольную продукцию (+0,07 п.п. ВВП в 2016 г.). Акцизные доходы от продажи легковых автомобилей и мотоциклов практически не изменились и продолжили составлять незначительную часть поступлений.

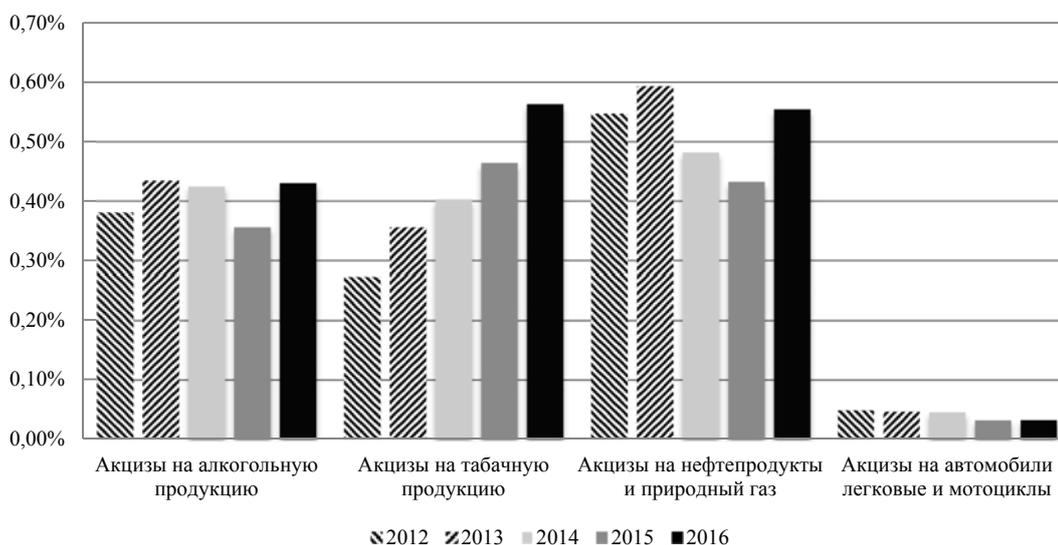


Рис. 17. Поступления акцизов за 2012–2016 гг. по группам подакцизных товаров, % ВВП

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Наблюдавшаяся динамика по акцизам связана с тем, что в 2016 г. индексации в наибольшей степени подверглась табачная продукция (в частности, на сигареты и папиросы акциз вырос с 960 до 1250 руб. за 1000 шт. и с 11 до 12% от расчетной стоимости). Для алкогольной продукции либо роста ставки не было (для крепких напитков), либо он был незначительным (для вин, сидра, медовухи и пуаре составлял 1 руб. на литр продукции, для пива – 2 руб. на литр продукции). При этом падение натуральных объемов реализации алкогольной продукции замедлилось для всех ее видов.

В части *страховых взносов* в 2016 г. были повышены пороговые значения для выплат, облагаемых по основной ставке (ставки при этом не менялись):

- 718 тыс. руб. для взносов в ФСС (вместо 670 тыс. руб. в 2015 г.);
- 796 тыс. руб. для взносов в ПФР (вместо 711 тыс. руб. в 2015 г.).

Данное повышение в сочетании с ростом фонда оплаты труда (ФОТ, оценка по средней начисленной заработной плате) на 2,8 п.п. ВВП в 2016 г. привело к тому, что страховые взносы выросли (*рис. 18*).

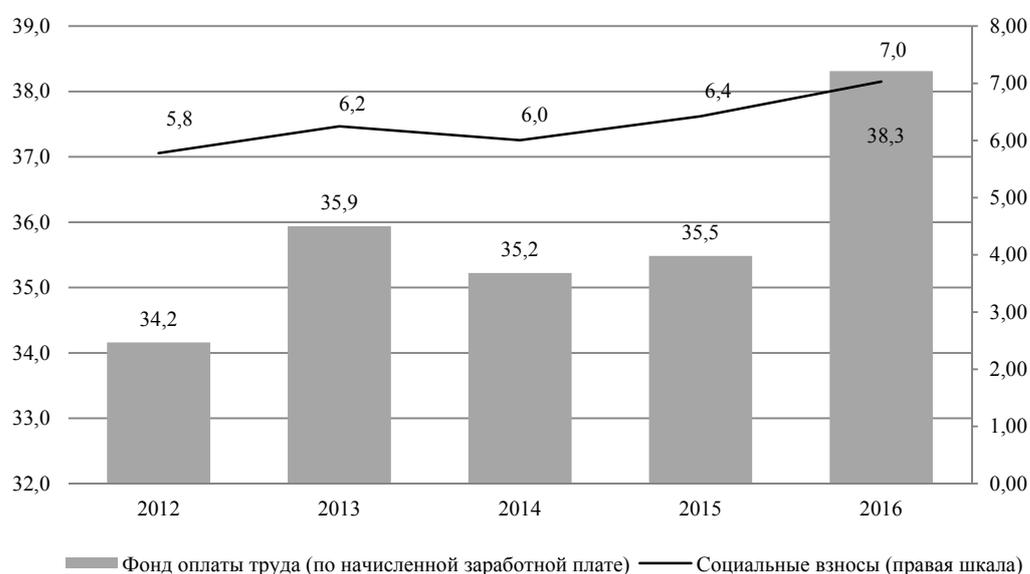


Рис. 18. Поступления страховых взносов и фонд оплаты труда (по начисленной заработной плате) в 2012–2016, % ВВП

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Налог на доходы физических лиц. В 2016 г. денежные доходы населения без социальных выплат упали на 1,4 п.п. ВВП, однако поступления НДФЛ все же незначительно выросли – на 0,1 п.п. ВВП. Это произошло в условиях, когда ФОТ в целом по экономике вырос в долях ВВП (как видно из *рис. 19*) и, соответственно, увеличилась его доля в денежных доходах населения. Дополнительным фактором также могло стать повышение доли «белой» зарплаты, что привело к увеличению налогооблагаемой базы по НДФЛ и в меньшей степени повлияло на макропоказатели Росстата, уже рассчитываемые с учетом теневого сектора экономики.



Рис. 19. Поступления НДФЛ и денежные доходы населения без социальных выплат в 2012–2016, % ВВП

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Налог на прибыль. В 2016 г. поступления по налогу на прибыль незначительно выросли (на 0,1 п.п. ВВП), поскольку увеличилась прибыль прибыльных предприятий в долях ВВП с 15,2 до 17,2% (рис. 20). Отчасти это вызвано девальвацией, позволившей за счет ослабления конкуренции с иностранными производителями частично нивелировать эффект от падения совокупного спроса, а также получить «дополнительные» доходы предприятиям-экспортерам. Кроме того, продолжалось снижение доли убыточных предприятий (произошло возвращение к уровню 2013 г. в 31%).



Рис. 20. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ, прибыли прибыльных предприятий (% ВВП) и удельного веса убыточных предприятий в 2012–2016 гг.

Источник: ФНС РФ; Росстат; расчеты авторов.

Расходы бюджетной системы РФ

Как отмечалось выше, расходы бюджетной системы страны увеличились в 2016 г. на 0,8 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2015 г. (табл. 10). При этом можно отметить изменения в объемах финансирования отдельных направлений расходов бюджета расширенного правительства в пределах от -0,1 до +0,6 п.п. ВВП.

Таблица 10

Расходы бюджета расширенного правительства в 2012–2016 гг., % ВВП

	2012	2013	2014	2015	2016	Изменение в 2016 г. относительно 2015 г., п.п. ВВП
Расходы, всего	34,1	35,1	34,4	35,2	36,0	0,8
Общегосударственные вопросы	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2	-0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	0,1
Национальная оборона	2,7	3,0	3,1	3,8	4,4	0,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,9	3,0	2,8	2,5	2,3	-0,1
Национальная экономика	4,9	4,6	5,7	4,5	4,5	0,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,6	1,5	1,3	1,2	1,2	0,0
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Образование	3,8	4,1	3,8	3,6	3,6	0,0
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,0
Здравоохранение и спорт	3,7	3,6	3,5	3,7	3,9	0,2
Социальная политика	11,0	11,8	10,6	12,1	12,2	0,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Продолжилось начавшееся еще в 2011 г. увеличение расходов по разделу «Национальная оборона»: в 2016 г. рост составил 0,6 п.п. ВВП, что связано с продолжением реализации мероприятий государственной программы вооружения на период 2011–2020 гг., а также с введением новой системы денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий. Кроме того, в ноябре 2016 г. в Закон о федеральном бюджете на 2016 г. были внесены изменения, согласно которым произошел заметный рост расходов по разделу «Национальная оборона» (на 740 млрд руб., подробнее см. ниже). Кроме того, в 2016 г. выросли расходы бюджета расширенного правительства по статье «Здравоохранение и спорт» (на 0,2 п.п. ВВП относительно 2015 г.). Увеличение расходов по разделу обусловлено номинальным ростом финансирования здравоохранения (на 9,2% к 2015 г.) и физической культуры и спорта (на 2,9%). Наиболее заметный рост расходов на здравоохранение связан с оказанием амбулаторной помощи населению (номинальный рост в 7,4% к 2015 г.). Подробнее факторы, повлиявшие на динамику расходов на здравоохранение, рассмотрены ниже при анализе бюджета Федерального фонда ОМС.

По разделу «Социальная политика» рост государственных расходов за 2016 г. относительно 2015 г. составил 0,1 п.п. ВВП. В 2016 г. можно говорить об ограничении роста социальных расходов, которое связано с однократной индексацией пенсий на 4% (с 1 апреля), тогда как в 2015 г. она была проведена дважды (страховой части на 11,4% с 1 февраля 2015 г. и социальной на 10,3% с 1 апреля 2015 г.). При этом размер других социальных выплат был проиндексирован до фактического уровня инфляции 2015 г.

В 2016 г. также произошло увеличение расходов по разделу «Обслуживание государственного и муниципального долга» (на 0,1 п.п. ВВП).

В то же время по ряду статей в 2016 г. зафиксировано незначительное сокращение объема финансирования в долях ВВП: «Общегосударственные вопросы» (на 0,1 п.п. ВВП) и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (0,1 п.п. ВВП). По остальным направлениям расходы бюджета расширенного правительства в долях ВВП остались на уровне предыдущего года.

С точки зрения соотношения «производительных» (человеческий капитал и инфраструктура) и «непроизводительных» расходов можно отметить дальнейшее увеличение в 2016 г. доли непроизводительных расходов в бюджете расширенного правительства, в первую очередь за счет наращивания финансирования по статье «Национальная оборона», а также некоторого роста процентных расходов и расходов на социальную политику.

Дефицит бюджетной системы РФ

По итогам 2016 г. объем дефицита бюджета расширенного правительства составил 3,7% ВВП, что на 0,3 п.п. ВВП выше уровня 2015 г. (3,4% ВВП). Как отмечалось выше, с 2013 г. происходит наращивание объема дефицита бюджета расширенного правительства. В табл. 11 представлены источники, за счет которых производилось финансирование дефицита бюджета расширенного правительства в 2012–2016 гг.

Таблица 11

Источники финансирования дефицита бюджетной системы РФ в 2012–2016 гг., % ВВП

	Млрд руб.					% ВВП				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Источники финансирования дефицита, всего	-263	849	845	2814	3142	-0,4	1,2	1,1	3,4	3,7
Финансирование дефицита за счет внутренних источников	-281	797	992	3110	3127	-0,4	1,1	1,3	3,7	3,6
Государственные ценные бумаги	550	436	1 016	9	524	0,8	0,6	1,3	0,0	0,6
Кредиты кредитных организаций	162	283	217	102	-103	0,2	0,4	0,3	0,1	-0,1
Изменение остатков средств	-923	-715	-3047	1339	3492	-1,4	-1,0	-3,8	1,6	4,1
Иные источники	-70	793	2805	1660	-786	-0,1	1,1	3,5	2,0	-0,9
Финансирование дефицита за счет внешних источников	18	52	-147	-296	15	0,0	0,1	-0,2	-0,3	0,02
Государственные ценные бумаги	164	185	-47	-183	110	0,2	0,3	-0,1	-0,1	0,1
Кредиты иностранных государств	-26	-22	-25	-51	-17	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Кредиты кредитных организаций в иностранной валюте	0	-1	0	0	-28	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Иные источники	-119	-110	-74	-63	-50	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Большая часть дефицита бюджета расширенного правительства в 2016 г. была профинансирована за счет внутренних источников – порядка 3127 млрд руб. (3,6% ВВП), а за счет внешних источников – лишь 15 млрд руб. (0,02% ВВП). При этом можно отметить, что впервые с 2013 г. сформировалось положительное сальдо как в целом по источникам финансирования дефицита в иностранной валюте, так и по ценным бумагам, номинированным в иностранной валюте.

Значительную часть средств, полученных из внутренних источников финансирования дефицита в 2016 г., – около 3492 млрд руб., или 4,1% ВВП – составило финансирование по статье «Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов». В основном данная статья формируется за счет операций, связанных с использованием средств Резервного фонда (подробнее см. ниже).

* * *

В целом анализ параметров бюджета расширенного правительства в 2016 г. показывает, что рост государственных расходов несколько замедлился. Тем не менее он, как и в 2015 г., опережал темпы увеличения доходной части, что привело к дальнейшему повышению размера дефицита бюджетной системы. Это актуализирует вопрос об ограничении дальнейшего роста дефицита для предотвращения появления существенных рисков бюджетной и макроэкономической стабильности. Дополнительной проблемой является то, что одновременно с ростом дефицита увеличилась доля «непроизводительных расходов» – в первую очередь за счет наращивания финансирования национальной обороны, а также некоторого роста процентных расходов и расходов на социальную политику.

2.2.2. Характеристика федерального бюджета¹

Особенности бюджетного процесса на федеральном уровне

В 2016 г. были внесены изменения в законодательство, определившие особенности бюджетного процесса на федеральном уровне. В частности, поправки, внесенные *Федеральным законом от 30 марта 2016 г. № 71-ФЗ «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации»*, направлены на оптимизацию процедур корректировки государственных (муниципальных) программ. С учетом сложной экономической ситуации было приостановлено еще на один год (до 1 января 2017 г.) действие положения Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), предусматривающего приведение до 1 апреля 2016 г. государственных (муниципальных) программ в соответствие с законом (решением) о бюджете.

В ходе принятия федерального бюджета на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. произошел возврат к трехлетнему бюджетному планированию. При этом на сроки рассмотрения нового законопроекта, а также на внесение изменений в действующий закон о федеральном бюджете на 2016 г. повлияло проведение выборов депутатов Государственной Думы. Для того чтобы обеспечить принятие федерального бюджета на 2017–2019 гг. уже новым составом Государственной Думы, выборы депутатов были перенесены на сентябрь. При этом, как и в 2015 г., правительство Российской Федерации вносило законопроект на месяц позже (к 1 ноября, а не к 1 октября). В частности, именно *Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»* направлен на оптимальное выстраивание бюджетного процесса и создание условий для эффективной работы Государственной Думы седьмого созыва над проектами законов о федеральном бюджете, а также о бюджетах государственных внебюджетных фондов на 2017–2019 гг. Этот закон создал правовые основания для внесения правительством Российской Федерации до 1 ноября 2016 г. в Государственную Думу проектов данных федеральных законов. Еще одним важным моментом было то, что рассматриваемый федеральный закон приостановил до 1 января 2017 г. действие положений ст. 199 БК РФ, устанавливающих «бюджетное правило» для федерального бюджета.

Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений

¹ Авторы раздела: А. Мамедов – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; Т. Тищенко – ИЭП имени Е.Т. Гайдара; Е. Фомина – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; А. Хузина – ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

ний законодательных актов Российской Федерации» был принят в целях создания надлежащих правовых условий для подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг., а также для закрепления возможности по оперативному перераспределению бюджетных ассигнований по специальным расходам. Указанный Федеральный закон приостановил до 1 января 2017 г. действие норм абз. 8 п. 3 ст. 184.1, абз. 5 п. 2 ст. 199 и норму ст. 205 БК РФ об утверждении в составе основных характеристик бюджета условно утверждаемых расходов, для обеспечения в установленных ограничениях уровня дефицита федерального бюджета на 2017–2019 гг.

Также отметим, что «Основные направления бюджетной политики на 2017–2019 гг.» были подготовлены Минфином практически перед самым внесением законопроекта в Государственную Думу, что свидетельствует о формальной (технической) роли подобных документов.

Можно выделить и ряд особенностей бюджетного процесса, касающихся Закона о федеральном бюджете на 2016 г. Во-первых, впервые после перехода на трехлетний бюджет на федеральном уровне (начиная с периода 2008–2010 гг.) бюджет изначально принимался только на один год без утверждения параметров планового периода (в 2009 г. бюджет на 2009–2011 гг. стал однолетним уже в ходе его исполнения). Во-вторых, поправки в закон вносились лишь один раз параллельно с обсуждением и принятием нового бюджета на 2017–2019 гг.

Базовые параметры федерального бюджета

В 2016 г. доходы федерального бюджета составили 15,7% ВВП, что на 0,7 п.п. ВВП ниже их значения за 2015 г. (в номинальном выражении сокращение не превысило 1,5% – табл. 12). Сокращение совокупных доходов федерального бюджета было вызвано резким падением нефтегазовых доходов, которые в 2016 г. даже в номинальном выражении упали на 17,4%, а в долях ВВП – на 1,4 п.п. При этом более глубокого падения совокупных доходов федерального бюджета удалось избежать благодаря заметному росту нефтегазовой составляющей: рост нефтегазовых доходов в долях ВВП составил около 0,7 п.п. ВВП (номинальный рост достиг 10,5%).

Таблица 12

Основные параметры федерального бюджета в 2012–2016 гг., % ВВП

	2012	2013	2014	2015	2016			Изменение в 2016 г. относительно 2015 г., п.п. ВВП
					Закон о ФБ на 2016 г.*	Закон о ФБ на 2016 г. с поправками**	факт	
Доходы	19,2	18,3	18,6	16,4	17,5	16,1	15,7	-0,7
<i>В том числе:</i>								
нефтегазовые доходы	9,8	9,3	9,7	7,0	7,7	5,8	5,6	-1,4
ненефтегазовые доходы	9,4	9,0	8,9	9,4	9,8	10,4	10,0	0,6
Расходы	19,3	18,8	19,0	18,8	20,5	19,8	19,1	0,3
Дефицит (-) / профицит (+)	-0,1	-0,5	-0,4	-2,4	-3,0	-3,7	-3,4	-1,0
Ненефтегазовый дефицит	-9,9	-9,8	-10,1	-9,4	-10,7	-9,3	-9,1	-0,3
<i>ВВП, млрд руб.</i>	<i>66 927</i>	<i>71 055</i>	<i>77 893</i>	<i>83 233</i>	<i>78 673</i>	<i>82 815</i>	<i>85 881</i>	
<i>Цена за баррель нефти марки Urals, долл./барр.</i>	<i>110,6</i>	<i>108,0</i>	<i>97,6</i>	<i>51,2</i>	<i>50,0</i>	<i>41,0</i>	<i>41,9</i>	

* Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 г.».

** В ред. Федерального закона от 22 ноября 2016 г. № 397-ФЗ.

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты автора.

Расходы федерального бюджета за 2016 г. составили 19,1% ВВП, что на 0,3 п.п. ВВП выше уровня 2015 г. (в номинальном выражении расходы увеличились на 5%). Рост расходов происходил за счет как процентных, так и непроцентных статей: рост расходов на обслуживание долга составил 19,8%, а непроцентных – 4,6%. Подробнее динамика расходов по отдельным направлениям рассмотрена ниже.

В 2016 г. продолжилось наращивание объема дефицита федерального бюджета, который достиг 3,4% ВВП, что на 1,0 п.п. ВВП превышает уровень 2015 г. Одновременно продолжилось начатое в 2015 г. сокращение ненефтегазового дефицита: его объем составил 9,1% ВВП, что на 0,3 п.п. ВВП ниже значения 2015 г. Другими словами, в последние годы де-факто происходит снижение зависимости федерального бюджета от конъюнктуры мировых рынков энергоносителей. Так, доля нефтегазовых доходов в общей сумме доходов последовательно снижалась с 51% в 2014 г. до 43% в 2015 г. и 35% в 2016 г. Наметившийся тренд в значительной степени связан с существенным падением объема (и, соответственно, доли) нефтегазовых доходов и сокращением доли нефтегазового сектора в ВВП страны. Так, при номинальном росте ВВП за 2016 г. на 3,2%, по разделу «Добыча полезных ископаемых» произошло увеличение производства лишь на 1,4%, что повлекло снижение его доли в структуре ВВП на 0,2 п.п. В то же время физический объем валовой добавленной стоимости по разделу «Добыча полезных ископаемых» за 2016 г. вырос на 0,2%, притом что физический объем ВВП за аналогичный период сократился на 0,2%. Таким образом, падение доли раздела «Добыча полезных ископаемых» в ВВП обусловлено неблагоприятной ценовой конъюнктурой на экспортируемые энергоносители.

Традиционно при планировании нового бюджета используется наиболее консервативный вариант макроэкономического прогноза, что, с одной стороны, облегчает его последующее исполнение, а с другой – несколько ограничивает возможности влияния бюджетной политики на экономическое развитие. Однако в 2016 г. даже наиболее консервативный вариант прогноза оказался излишне оптимистичным. Значения ряда базовых макроэкономических параметров оказались ниже прогнозных: цена на нефть (41,6 долл. за баррель вместо 50 долл.), темпы роста ВВП (-0,2% вместо +0,7%), инфляция (5,4% вместо 6,4%). Это привело к необходимости корректировки всех базовых параметров федерального бюджета, причем дефицит бюджета превысил изначально планировавшийся 3% ВВП (*табл. 12*). В итоге это позволяет предположить, что макроэкономический прогноз может отчасти использоваться в качестве инструмента формирования целевых параметров бюджета и его балансировки на этапе принятия (для соблюдения всех норм Бюджетного кодекса) с последующей корректировкой уже в ходе исполнения бюджета, что снижает прозрачность бюджетного процесса в целом.

Рассматривая проблему сбалансированности федерального бюджета, важно отметить, что цена на нефть, при которой бюджет 2016 г. был бы сбалансирован, должна была составлять 107–110 долл./барр. Напомним, что сбалансированность бюджета в 2008 г. была бы достигнута при цене нефти в 57,5 долл./барр. Это свидетельствует об активном наращивании расходов за рассматриваемый период и об увеличении бюджетных рисков, связанных с изменчивостью и трудной предсказуемостью мировых цен на энергоносители.

Основные доходные источники

Параметры исполнения доходной части федерального бюджета за 2016 г. по объемам и структуре представлены в *табл. 13*. Совокупные доходы федерального бюджета в

2016 г. снизились на 0,7 п.п. ВВП относительно уровня 2015 г. Динамика доходов федерального бюджета продолжает определяться объемами поступления нефтегазовой составляющей, несмотря на наметившуюся тенденцию к сокращению зависимости бюджета от НДС и экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты. Так, сокращение нефтегазовых доходов достигло 1,4 п.п. ВВП к уровню 2015 г. При этом ненефтегазовая компонента доходов федерального бюджета выросла на 0,7 п.п. ВВП, что позволило частично компенсировать падение нефтегазовой составляющей.

Таблица 13

Поступления основных налогов в федеральный бюджет в 2012–2016 гг.

	% ВВП					Изменение в 2016 г. относительно 2015 г., п.п. ВВП
	2012	2013	2014	2015	2016	
Доходы, всего	19,2	18,3	18,3	16,4	15,7	-0,7
Нефтегазовые доходы	9,6	9,2	9,4	7,0	5,6	-1,4
<i>Из них:</i>						
НДПИ	3,6	3,5	3,6	3,8	3,3	-0,5
вывозные пошлины	6,1	5,7	5,8	3,3	2,3	-0,9
Ненефтегазовые доходы	9,6	9,1	8,9	9,4	10,0	+0,7
<i>Из них:</i>						
налог на прибыль организаций	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,0
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,8	2,6	2,8	2,9	3,1	+0,2
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,5	2,4	2,2	2,1	2,2	+0,1
акцизы на товары, производимые на территории РФ	0,5	0,6	0,7	0,6	0,7	+0,1
акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
ввозные пошлины	1,1	1,0	0,8	0,7	0,6	0,0
вывозные пошлины	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

В целом снижение нефтегазовых доходов в 2016 г. вызвано заметным падением цен на нефть, причем эти бюджетные потери частично были компенсированы ослаблением курса рубля к доллару США. В структуре нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2016 г. доминирующая роль принадлежит поступлениям от НДС на фоне снижающейся с 2015 г. доли вывозных пошлин (в результате реализации «налогового маневра»). Объем поступлений от НДС снизился на 0,5 п.п. ВВП против уровня 2015 г., а сокращение поступлений вывозных пошлин оказалось почти в 2 раза больше – 0,9 п.п. ВВП. Снижение поступлений вывозных пошлин на энергоносители могло оказаться еще больше в случае непринятия решения о сохранении базовой ставки на уровне 2015 г. (о чем уже говорилось выше). Данные законодательные изменения, по сути, нарушившие логику проведения «налогового маневра», способствовали снижению потерь федерального бюджета вследствие падения нефтяных цен.

Рост ненефтегазовых доходов федерального бюджета связан с увеличением как поступлений по ряду налогов, так и неналоговых доходов в результате поступления дополнительных доходов по операции частичной приватизации ПАО «Роснефть» (около 700 млрд руб. Данные доходы отражаются в доходной части бюджета вследствие многоуровневой структуры владения государством акциями ПАО «Роснефть» (через ОА «Роснефтегаз»; все доходы от продажи поступили в федеральный бюджет в декабре 2016 г. в счет выплаты дивидендов по акциям в 2017 г. по итогам 2016 г.). В части налоговых доходов поступления от НДС на товары, реализуемые на территории РФ, увеличились на 0,2 п.п. ВВП, а доходы от НДС на импортные товары, как и от «внутренних» акцизов, выросли

на 0,1 п.п. ВВП. Объем поступлений по ввозным пошлинам, налогу на прибыль организаций, акцизам на импортные товары и вывозным таможенным пошлинам (кроме нефтегазовой составляющей) в 2016 г. оказался на уровне 2015 г.

Расходы федерального бюджета

Объем расходов федерального бюджета в 2016 г. составил 19,1% ВВП, что на 0,3 п.п. ВВП выше уровня 2015 г. (в номинальном выражении расходы увеличились на 5,1% – табл. 14). Увеличение наблюдалось как по процентным, так и по непроцентным расходам. Повышение процентных расходов (+19,8%) произошло за счет значительного увеличения расходов на обслуживание внутреннего долга (+28%) при низких темпах роста расходов на обслуживание внешнего долга (+1%). Одним из факторов стало увеличение темпов наращивания долга в 2016 г.: если за весь 2015 г. объем внутреннего долга упал на 1,1%, то за 2016 г. его номинальный рост составил 4% (подробнее см. ниже). Еще одним фактором стало некоторое повышение процентных ставок.

Таблица 14

Расходы федерального бюджета в 2015–2016 гг. (по функциональной классификации расходов)

	2015 г.	2016 г.	Изменение		Доля исполнения к утвержденной годовой бюджетной росписи, %		Изменение доли исполнения в 2016 г. относительно 2015 г., %
	% ВВП	% ВВП	номинальный темп прироста, %	п.п. ВВП	2015	2016	
Расходы, всего	18,8	19,1	5,1	0,3	98,5	98,7	+0,2
В том числе:							
Общегосударственные вопросы	1,3	1,3	-2,0	-0,1	98,6	97,1	-1,5
Национальная оборона	3,8	4,4	18,7	0,6	99,8	99,2	-0,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,4	2,2	-3,4	-0,2	98,8	100,4	+1,6
Национальная экономика	2,8	2,7	-1,0	-0,1	96,5	95,9	-0,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,2	0,1	-50,0	-0,1	98,0	95,5	-2,5
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	26,9	0,0	99,4	99,6	+0,2
Образование	0,7	0,7	-2,1	0,0	99,2	99,1	-0,1
Культура и кинематография	0,1	0,1	-2,9	0,0	99,8	96,3	-3,5
Здравоохранение	0,6	0,6	-1,9	0,0	97,8	97,6	-0,2
Социальная политика	5,1	5,3	7,6	0,2	99,6	99,7	+0,1
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	-18,3	0,0	97,8	88,7	-9,1
СМИ	0,1	0,1	-6,7	0,0	99,9	99,9	0,0
Обслуживание государственного долга	0,6	0,7	19,8	0,1	87,5	97,1	+9,6
Межбюджетные трансферты	0,8	0,8	-1,5	0,0	99,7	99,8	+0,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Анализируя приведенные данные, можно увидеть, что рост общего объема федеральных расходов за 2016 г. связан в первую очередь с увеличением расходов на национальную оборону на 0,6 п.п. ВВП (номинальный рост +18,7). Расходы по разделу «Социальная политика» за 2016 г. выросли на 0,2 п.п. ВВП к уровню 2015 г. (номинальный рост +7,6%). Рост социальных расходов в значительной степени обусловлен наращиванием государственных расходов на пенсионное обеспечение (номинальный рост +11%).

В то же время по ряду направлений произошло сокращение расходов. Снижение объемов финансирования зафиксировано по разделу «Национальная экономика» – на 0,1 п.п.

ВВП (или на 1% в номинальном выражении). Также сокращение расходов в 2016 г. произошло по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – на 0,2 п.п. ВВП (или на 3,4% в номинальном выражении).

По остальным крупным функциональным разделам объемы финансирования в 2016 г. в долях ВВП практически не изменились по сравнению с параметрами 2015 г.

Следует отметить, что на динамику расходов в 2016 г. по разделам «Национальная оборона», «Социальная политика» и «Национальная экономика» существенное влияние оказали поправки, внесенные в закон о федеральном бюджете в ноябре 2016 г. В результате внесенных поправок произошло как перераспределение средств между статьями расходов федерального бюджета, так и общее увеличение объема расходов относительно утвержденных ранее параметров на 304 млрд руб. Рост расходов связан с увеличением финансирования по разделам «Национальная оборона» (на 740 млрд руб.) и «Социальная политика» (на 177 млрд руб.). Рост оборонных расходов в основном обусловлен выделением средств предприятиям ВПК на выплату ранее взятых у банков кредитов, сроки погашения по которым приходятся на 2016–2018 гг. Выделение всей суммы в 2016 г. должно позволить снизить соответствующие расходы в 2017–2018 гг. Увеличение расходов на «Социальную политику» в значительной степени обусловлено наращиванием финансирования пенсионного обеспечения. В то же время по ряду направлений произошло сокращение расходов в результате внесенных поправок. Наиболее заметное падение объемов финансирования зафиксировано по разделу «Национальная экономика» (на 427 млрд руб.).

В федеральный бюджет на 2016 г. был заложен ряд дополнительных норм, которые позволили использовать уже в ходе исполнения бюджета нераспределенные резервы. В частности, были предусмотрены резервы на реализацию дополнительных мер по поддержке отраслей экономики (в рамках продолжения «антикризисного плана» правительства), по социальной поддержке граждан, финансовой помощи субъектам РФ (в объеме до 65 млрд руб. с возможностью дополнительного увеличения на 150 млрд руб. за счет остатков средств федерального бюджета на начало 2016 г.). Также была предусмотрена возможность использования до 342,2 млрд руб. по решениям президента и правительства РФ (в установленных поручениями президента случаях). Данные нормы, существенно увеличившие долю нераспределенных зарезервированных средств, способствовали снижению прозрачности бюджета, которая и так традиционно не слишком высока из-за значительной доли «закрытых» расходов.

Также в *табл. 14* представлены данные по исполнению расходов федерального бюджета за 2015–2016 гг. относительно утвержденных годовых параметров. В целом можно отметить, что за 2016 г. доля исполнения достигла 98,7% годовой бюджетной росписи, что на 0,2 п.п. выше значения за 2015 г. Наиболее заметный рост доли исполнения произошел по разделам: «Обслуживание государственного долга» (на 9,6 п.п.) и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (на 1,6 п.п.). Однако по ряду статей зафиксировано ощутимое сокращение доли исполнения относительно годовых лимитов: «Физическая культура и спорт» (на 9,1 п.п.), «Культура и кинематография» (на 3,5 п.п.), «Жилищно-коммунальное хозяйство» (на 2,5 п.п.), «Общегосударственные вопросы» (на 1,5 п.п.).

Расходы федерального бюджета на реализацию госпрограмм (ГП) в 2016 г. (*табл. 15*) составили 8700 млрд руб., или 10,1% ВВП, что на 0,2 п.п. ВВП ниже уровня 2015 г. Доля программных расходов в общем объеме расходной части федерального бюджета в

2016 г. сократилась до 52,9% по сравнению с 55,0% в 2015 г., причем доля открытой части в общем объеме программных расходов в 2016 г. не изменилась относительно предыдущего года (89%).

Таблица 15

**Расходы федерального бюджета в 2015–2016 гг.
(по программной классификации расходов)**

Наименование госпрограмм	2015 г. (факт)		2016 г. (факт)		Изменение в 2016 г. относительно 2015 г.	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	п.п. ВВП	в номинальном выражении, %	п.п. ВВП
Расходы на реализацию государственных программ,	8594	10,3	8700	10,1	1,2	-0,2
- в том числе открытая часть	7714	9,3	7763	9,0	0,6	-0,2
- в том числе по направлениям:						0,0
Направление «Новое качество жизни»	3 341	4,0	3 411	4,0	2,1	0,0
<i>в том числе:</i>						
ГП «Развитие образования»	447	0,5	429	0,5	-4,0	0,0
ГП «Развитие здравоохранения»	378	0,5	375	0,4	-0,8	0,0
ГП «Социальная поддержка граждан»	1 147	1,4	1208	1,4	5,3	0,0
ГП «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»	839	1,0	841	1,0	0,2	0,0
Направление «Инновационное развитие и модернизация экономики»	2 161	2,6	2 150	2,5	-0,5	-0,1
<i>в том числе:</i>						
ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика»	127	0,2	98	0,1	-22,8	0,0
ГП «Развитие науки и технологий»	150	0,2	147	0,2	-2,0	0,0
ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»	168	0,2	230	0,3	36,9	0,1
ГП «Развитие транспортной системы»	830	1,0	825	1,0	-0,6	0,0
Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	222	0,3	218	0,3	-1,8	0,0
ГП «Космическая деятельность России»	170	0,2	192	0,2	12,9	0,0
Направление «Сбалансированное региональное развитие»	714	0,9	854	1,0	19,6	0,0
<i>в том числе:</i>						
ГП «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа»	94	0,1	112	0,1	19,1	0,0
НП «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»	659	0,8	665	0,8	0,9	0,0
Направление «Эффективное государство»	1267	1,5	1337	1,6	5,5	0,0
<i>в том числе:</i>						
ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»	785	0,9	878	1,0	11,8	0,1
<i>Расходы на реализацию государственных программ (закрытая часть)</i>	<i>880</i>	<i>1,1</i>	<i>937</i>	<i>1,1</i>	<i>19,1</i>	<i>0,0</i>

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

В разрезе 4 основных программных направлений расходов по государственным программам отмечается следующая динамика в 2016 г. относительно уровней предыдущего года:

– расходы по направлению «новое качество жизни» практически не изменились, оставшись на уровне 4,0% ВВП. Объемы финансирования по отдельным госпрограммам «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Социальная поддержка граждан», «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» также практически не изменились в долях ВВП. В номинальном выражении программные расходы по данному направлению изменились незначительно: в диапазоне от -4,0% по ГП «Развитие образования» до +5,3% по ГП «Социальная поддержка граждан»;

– по направлению «инновационное развитие и модернизация экономики» расходы сократились на 0,1 п.п. ВВП – до 2,5% ВВП. Выросли объемы финансирования по ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» на 36,9% в номинальном выражении, или на 0,1 п.п. ВВП. По остальным госпрограммам расходы в долях ВВП не изменились, немного сократившись в номинальном выражении;

– по направлению «сбалансированное региональное развитие» расходы увеличились на 19,6% в номинальном выражении, или на 0,1 п.п. ВВП. При этом на 19,1% в номинальном выражении выросло финансирование ГП по развитию Крымского федерального округа, а расходы по ГП «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» увеличились лишь незначительно – на 0,9%;

– по направлению «эффективное государство» объем расходов в долях ВВП не изменился при незначительном приросте в номинальном выражении на 5,5%. При этом объем финансирования по ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» увеличился на 11,8% в номинальном выражении, или на 0,1 п.п. ВВП.

Основной прирост как программных, так и непрограммных расходов открытого характера связан с увеличением бюджетных ассигнований по мероприятиям «длящегося» характера, таких как межбюджетные трансферты в Пенсионный фонд, нормативно-правовые обязательства по увеличению оплаты труда и прочие социальные выплаты.

В разрезе **ведомственной классификации расходов** бюджета можно проанализировать равномерность и уровень исполнения бюджетных ассигнований по отдельным министерствам и ведомствам. В *табл. 16* представлен список 10 главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) с наименьшей долей фактического исполнения расходов федерального бюджета по итогам 2016 г.

Обращает внимание тот факт, что у 6 из 10 приведенных ГРБС доля освоения бюджетных средств по итогам 2016 г. оказалась существенно меньше 90%. Также важно отметить, что у 9 ведомств из 10 доля освоения бюджетных средств по итогам 2016 г. оказалась заметно ниже параметров исполнения за 2015 г. Только 1 ГРБС (Федеральное агентство водных ресурсов) из 10 по итогам 2016 г. улучшил показатель уровня исполнения (на 7,6 п.п.). Наиболее заметное снижение доли исполнения расходов произошло у 2 ГРБС: у Федерального космического агентства (на 33 п.п.) и у Федерального агентства по делам национальностей (-29 п.п.). Остальные 7 ГРБС ухудшили показатели исполнения расходов за 2016 г. на 4–9 п.п. относительно аналогичных значений 2015 г.

Таблица 16

**ГРБС с наименьшим процентом исполнения* расходов
по итогам 2016 г.**

№ п/п	Название ГРБС	Код ГРБС	Исполнение, %	
			2015	2016
1	Федеральное космическое агентство	259	91,7	58,5
2	Федеральное агентство по делам национальностей	380	95,9	67,1
3	Федеральное агентство воздушного транспорта	107	76,3	70,9
4	Министерство юстиции Российской Федерации	318	91,0	86,9
5	Министерство экономического развития Российской Федерации	139	96,4	88,1
6	Министерство спорта Российской Федерации	777	97,9	88,8
7	Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации	330	97,0	91,9
8	Управление делами Президента Российской Федерации	303	97,7	92,2
9	Федеральное агентство по недропользованию	49	99,0	93,1
10	Федеральное агентство водных ресурсов	52	85,9	93,5

* Годовая бюджетная роспись по состоянию на 1.01.2017.(с учетом поправок в закон о федеральном бюджете на 2016 г.).

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Дефицит и долг на федеральном уровне

Объем дефицита федерального бюджета в 2016 г. составил 2956 млрд руб., или 3,4% ВВП (в 2015 г. соответствующие показатели составили 1955 млрд руб. и 2,3% ВВП), что является максимальным значением за последние годы. В табл. 17 приведены данные по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в 2012–2016 гг.

Таблица 17

**Источники финансирования дефицита федерального бюджета
в 2012–2016 гг.**

	Абсолютные значения, млрд руб.					% ВВП				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Источники финансирования дефицита, всего	37	323	334	1 955	2 956	0,1	0,5	0,4	2,3	3,4
Финансирование дефицита за счет внутренних источников	19	270	480	2 251	2 914	0,0	0,4	0,6	2,7	3,4
государственные ценные бумаги	511	358	1 025	15	492	0,8	0,5	1,3	0,0	0,6
изменение остатков средств	-470	-951	-3 248	954	3 506	-0,7	-1,3	-4,1	1,1	4,1
иные источники	-22	863	2 703	1 282	-1 085	0,0	1,2	3,4	1,5	-1,3
Финансирование дефицита за счет внешних источников	18	53	-147	-296	43	0,0	0,1	-0,2	-0,4	0,0
государственные ценные бумаги	164	185	-47	-183	110	0,2	0,3	-0,1	-0,2	0,1
кредиты иностранных государств	-26	-22	-25	-51	-17	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
иные источники	-119	-110	-74	-63	-50	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

В структуре финансирования дефицита федерального бюджета в 2016 г. основную долю занимают внутренние источники финансирования (2914 млрд руб., или 3,4% ВВП), а за счет внешних источников финансирования дефицита покрывается лишь 43 млрд руб. (0,05% ВВП).

Значительная часть внутреннего финансирования дефицита происходила по статье «Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов» (около 3506 млрд руб., или 4,1% ВВП), которая во многом формируется за счет операций, связанных с ис-

пользованием средств Резервного фонда, за счет которого было покрыто около 70% объема дефицита. В результате объем Резервного фонда снизился на 59% за 2016 г., а с учетом курсовой разницы – на 73%.

Сальдо средств по статье «Иные источники» за 2016 г. составило порядка 1085 млрд руб. (1,3% ВВП). Объем финансирования дефицита за счет государственных ценных бумаг оказался на уровне 492 млрд руб. (0,6% ВВП).

В табл. 18 представлена сложившаяся структура государственного долга Российской Федерации в 2012–2016 гг.

Таблица 18

Государственный долг Российской Федерации в 2012–2016 гг.

	Млрд руб.					% ВВП				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Внутренний долг РФ, млрд руб.	4 978	5 722	7 241	7 308	8 003	7,4	8,1	9,1	8,8	9,3
<i>без госгарантий, млрд руб.</i>	4 071	4 432	5 476	5 573	6 220	6,1	6,2	6,9	6,7	7,2
Внешний долг РФ										
<i>млрд руб. по курсу ЦБ</i>	1 542	1 822	3 057	3 644	3 106	2,3	2,6	3,9	4,4	3,6
<i>без госгарантий, млрд руб.</i>	1 196	1 450	2 377	2 779	2 395	1,8	2,0	3,0	3,3	2,8
Итого, млрд руб.	6 520	7 544	10 298	10 954	11 110	9,7	10,6	13,0	13,2	12,9
<i>без госгарантий, млрд руб.</i>	5 267	5 882	7 853	8 354	8 615	7,9	8,3	9,9	10,0	10,0

Источник: Минфин России; расчеты авторов.

Суммарный объем государственного долга Российской Федерации на конец 2016 г. составил 12,9% ВВП против 13,2% ВВП годом ранее. Изменение государственной задолженности вызвано увеличением объема внутреннего долга на 0,5 п.п. ВВП при снижении внешнего долга (пересчитанного в рублях по курсу ЦБ) на 0,8 п.п. ВВП. Величина государственных гарантий федерального бюджета в 2016 г. не превысила 2,9% ВВП. Можно отметить, что некоторое снижение объема госгарантий относительно начала 2016 г. (3,1% ВВП) прерывает тенденцию последовательного роста, наметившуюся с 2012 г. (когда объем госгарантий составлял 1,9% ВВП).

В 2016 г. можно говорить об изменении в структуре совокупного государственного долга Российской Федерации в пользу внутренней составляющей: доля внутреннего долга за 2016 г. выросла до 72% относительно 67% годом ранее. Подобные изменения структуры долга способствуют повышению бюджетной устойчивости в целом, поскольку внутренний долг номинирован в национальной валюте, что снижает риски резкого увеличения расходов по его обслуживанию в результате колебаний валютного курса.

* * *

Роль федерального бюджета в 2016 г. в реализации целей социально-экономической политики неоднозначна. Его нельзя назвать бюджетом развития, поскольку происходило недофинансирование «производительных» расходов на человеческий капитал и инфраструктуру (что является устойчивым трендом последних лет). В то же время бюджет 2016 г. трудно назвать и бюджетом стабилизации, поскольку наблюдался устойчивый

дефицит (как общий, так и первичный), на покрытие которого была израсходована значительная часть Резервного фонда, заметно выросли расходы на обслуживание государственного долга. Однако следует понимать, что простых путей решения проблем здесь нет, тем более в условиях неоптимальной структуры ранее взятых социальных обязательств и неблагоприятной экономической конъюнктуры.

2.2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы¹

Анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. На *рис. 21* представлены данные о доле налоговых доходов и расходов субъектов Российской Федерации в общей сумме налоговых доходов и расходов бюджетной системы России (консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов).

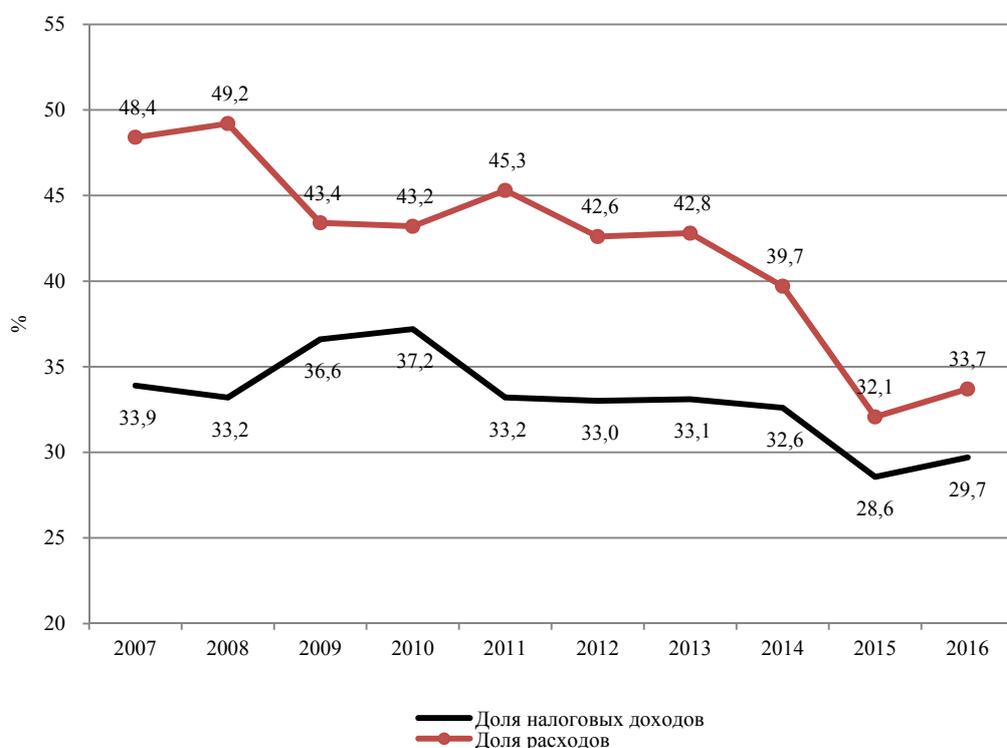


Рис. 21. Доля налоговых доходов и расходов субнациональных бюджетов в доходах и расходах бюджетной системы Российской Федерации в 2007–2016 гг., %

Примечание. Без учета Республики Крым и г. Севастополя.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

¹ Авторы раздела: И. Арлашкин – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; Н. Барбашова – ИЭП имени Е.Т. Гайдара; А. Мамедов – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

Из рисунка видно, что в 2016 г. прервался тренд на централизацию доходов и расходов на федеральном уровне. В 2016 г. доля расходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации выросла по сравнению с уровнем предыдущего года и составила около 33,7% (в целях сопоставимости временных рядов здесь и далее из расчета исключены данные по Республике Крым и г. Севастополю). Доля налоговых доходов регионов в доходах бюджетной системы за аналогичный период выросла с 28,6 до 29,7%. Отметим, что, несмотря на рост, оба показателя так и не достигли уровня 2014 г.

Рассмотрим более подробно доходную часть субнациональных бюджетов. Динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации представлена в *табл. 19*. В правой части таблицы показан реальный прирост доходов.

Таблица 19

**Доходы консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2012–2016 гг.**

	Объем доходов (в номинальном выражении), млрд руб.					Реальный прирост, %			
	2012	2013	2014	2015	2016	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015
Доходы, всего	8 064	8 165	8 743	9 191	9 785	-17,2	-3,8	-8,6	1,00
Налоговые и неналоговые доходы	6 385	6 588	7 141	7 585	8 238	-13,8	-2,7	-6,4	3,00
<i>В том числе налоговые</i>	5 800	5 967	6 461	6 890	7 493	-12,3	-2,8	-6	3,20
<i>доходы:</i>									
налог на прибыль	1 980	1 720	1 962	2 099	2 272	-33,1	2,4	-5,2	2,70
НДФЛ	2 261	2 499	2 679	2 788	2 803	-6,6	-3,7	-7,9	-4,60
налоги на совокупный доход	272	293	314	346	385	19,8	-3,8	-2,7	5,60
налоги на имущество	785	901	955	1 067	1 115	20,7	-4,8	-1,3	-0,90
акцизы	442	491	479	484	659	42,6	-12,4	-10,5	29,20
Трансферты	1 624	1 515	1 545	1 538	1 547	-24,1	-8,4	-18,5	-4,60
Прочие доходы	56	62	57	68	0	-75,1	-17,4	4,8	-100,00

Примечание. Без учета Республики Крым и г. Севастополя.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Как видно из данных *табл. 19*, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 г. демонстрируют рост по отношению к уровню 2015 г. на 1% в реальном выражении. Отметим, что поступления и по суммарным доходам, и по налоговым доходам в реальном выражении в 2016 г. впервые с 2012 г. демонстрируют положительную динамику (в первую очередь за счет налога на прибыль, налогов на совокупный доход и акцизов), что свидетельствует о некотором оживлении в экономике. Вместе с тем следует отметить продолжающуюся тенденцию снижения реальных поступлений от НДФЛ, которая говорит о падении реального благосостояния населения даже в условиях замедления инфляции. Сокращение объема в реальном выражении трансфертов из федерального бюджета на 4,6% по сравнению с уровнем 2015 г. прежде всего отрицательно сказывается на уровне бюджетной обеспеченности дотационных регионов.

Рассмотрим теперь более подробно ситуацию с поступлениями налоговых и неналоговых доходов в региональном разрезе (табл. 20).

Таблица 20

Группировка регионов России в зависимости от изменения основных видов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015 и 2016 гг., ед.

	Изменение основных видов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации											
	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%	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
	в номинальном выражении											
Налоговые и неналоговые доходы, всего	2	5	16	47	49	26	15	5	1	0	0	2
Налог на прибыль	15	35	16	27	15	8	12	3	15	9	10	3
НДФЛ	0	1	4	11	56	71	23	2	0	0	0	0
	в реальном выражении											
Налоговые и неналоговые доходы, всего	2	0	0	15	9	49	48	16	24	3	0	2
Налог на прибыль	9	29	6	23	10	11	19	8	21	8	18	6
НДФЛ	0	2	0	5	2	46	41	31	40	1	0	0

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Сопоставление динамики основных видов собственных доходных источников региональных бюджетов в 2015 и 2016 гг. показывает, что в 2016 г. наблюдается существенный прирост доходных поступлений, в том числе в реальном выражении. Если в 2015 г. положительную динамику по налоговым и неналоговым доходам в реальном выражении демонстрировало 11 регионов, то в 2016 г. данный показатель вырос до 64, т.е. лишь у 21 региона наблюдается снижение реальных доходов. При этом основной прирост доходов обеспечивает налог на прибыль. Если в 2015 г. поступления по налогу на прибыль в реальном выражении выросли у 25 регионов, причем лишь у 9 субъектов рост составил более 25%, то в 2016 г. поступления по данному налогу в реальном выражении выросли у 68 регионов, при этом темп роста более 25% наблюдался в 29 субъектах РФ.

Наилучшую динамику собственных доходов в 2016 г. демонстрируют Республика Крым (29%), г. Севастополь (26%), Чеченская Республика (26%), Магаданская (26%) и Ульяновская (27%) области. Лидерами роста поступлений по налогу на прибыль в региональные бюджеты стали Чеченская Республика (173%), Республика Тыва (139%), Республика Ингушетия (100%).

Темп роста поступлений НДФЛ в 2016 г. более сдержанный: для абсолютного большинства регионов (46 из 85) он находится в диапазоне от 0 до 10%.

По отдельным регионам наблюдается значительное снижение собственных доходов консолидированного бюджета. Так, налоговые и неналоговые доходы Сахалинской области и Ненецкого автономного округа в 2016 г. сократились на 31 и 27% соответственно по сравнению с уровнем предыдущего года, главным образом за счет сокращения региональной ставки по налогу на прибыль в целях привлечения потенциальных инвесторов.

В целом следует отметить улучшение ситуации с собственными доходами субфедеральных бюджетов в 2016 г. по сравнению с параметрами 2015 г. Большинство регионов демонстрируют рост собственных доходов в реальном выражении (55 регионов в 2016 г. против 11 в 2015 г.). При этом темпы роста собственных доходов большинства субъектов РФ (49 регионов из 85) находятся в интервале от 0 до 10%. В 2015 г. большинство

регионов были сгруппированы в коридоре от -10 до 0% (таких субъектов было 48). Положительным фактором, повлиявшим на показатели консолидированных бюджетов, является снижение уровня инфляции (5,4% в 2016 г. против 12,9% в 2015 г.). Следует отметить, что существенный рост налоговых доходов показывают как регионы с развитой экономической базой (Вологодская область), так и субъекты с относительно невысоким уровнем доходного потенциала (Республика Крым, Ингушетия, Тыва). Наибольший уровень падения собственных доходов зафиксирован в регионах, которые ввели налоговые льготы (Ненецкий автономный округ, Сахалинская область), т.е. сокращение доходов является в данном случае инструментом развития, а не последствием кризиса. Таким образом, анализ динамики собственных доходов в разрезе субъектов позволяет сделать выводы о некотором оживлении российской экономики в 2016 г. по сравнению с предыдущим годом.

Проанализируем изменения, которые произошли уже в расходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 г. (табл. 21).

Таблица 21

**Расходы консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации
в 2015–2016 гг.**

	% к итогу		% ВВП		Прирост, %	
	2015	2016	2015	2016	в номинальном выражении	в реальном выражении
Общегосударственные вопросы	6,4	6,3	0,73	0,73	3,0	-2,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,1	1,1	0,13	0,13	8,9	3,4
Национальная экономика В том числе:	19,7	20,2	2,24	2,33	7,2	-5,1
сельское хозяйство и рыболовство	3,3	2,8	0,38	0,32	-11,7	-16,2
транспорт	4,2	4,4	0,48	0,51	9,7	4,1
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	7,8	8,7	0,89	1,01	17,1	11,1
другие вопросы в области национальной экономики	2,4	4,3	0,27	0,49	86,3	76,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	9,0	9,4	1,03	1,09	9,7	4,1
Охрана окружающей среды	0,2	0,2	0,02	0,03	17,0	11,0
Образование В том числе:	26,1	25,6	2,97	2,97	2,9	-2,3
дошкольное образование	7,3	6,8	0,83	0,79	-2,4	-7,4
общее образование	14,6	14,7	1,66	1,70	5,6	0,1
среднее профессиональное образование	2,0	1,9	0,23	0,22	0,9	-4,3
другие вопросы в области образования	1,3	2,2	0,15	0,26	77,9	68,8
Культура, кинематография	3,3	3,4	0,38	0,40	8,8	3,2
Здравоохранение	14,3	12,9	1,63	1,49	-5,5	-10,3
Социальная политика	15,8	16,6	1,80	1,93	10,5	4,8
Физическая культура и спорт	2,0	2,1	0,23	0,25	11,7	6,0
Средства массовой информации	0,5	0,4	0,06	0,05	-8,7	-13,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	1,6	1,5	0,18	0,18	1,3	-3,9
Расходы, всего	100,0	100,0	11,39	11,57	4,8	-0,6

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Из табл. 21 можно сделать вывод, что структура расходов субъектов РФ достаточно стабильна, хотя наблюдается небольшое сокращение бюджетного финансирования социальных отраслей, главным образом здравоохранения и дошкольного образования. При этом выросли расходы на социальную политику, физическую культуру и спорт. В сфере поддержки реального сектора наибольшее сокращение пришлось на поддержку сельского хозяйства.

Далее рассмотрим динамику основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в долях ВВП (табл. 22).

Таблица 22

Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в 2012–2016 гг., % ВВП

	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы	12,05	11,49	11,04	11,04	11,56
В том числе:					
налог на прибыль	2,96	2,42	2,48	2,52	2,65
НДФЛ	3,38	3,52	3,38	3,35	3,51
трансферты из ФБ	2,15	2,13	2,17	1,85	1,90
Расходы	12,47	12,39	12,76	11,39	11,57
Дефицит (-) / профицит (+)	-0,42	-0,9	-0,66	-0,23	-0,01
Справочно: ВВП, млрд руб.	66 927	71 055	79 200	83 233	85 881

Примечание. Без учета Республики Крым и г. Севастополя.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Из данных табл. 22 видно, что доходы региональных бюджетов, в том числе поступления НДФЛ, налога на прибыль, а также трансферты из федерального бюджета, выраженные в долях ВВП, выросли в 2016 г. по сравнению с уровнем 2015 г. При этом дефицит бюджета в 2016 г. сократился до минимума за последние 5 лет.

Рассмотрим подробнее ситуацию, сложившуюся с результатом исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ (дефицит/профицит), в разрезе отдельных регионов (табл. 23).

Таблица 23

Исполнение (дефицит/профицит) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2016 гг.

Год	Количество субъектов РФ, исполнивших бюджет	
	с дефицитом	с профицитом
2012	67	16
2013	77	6
2014	74	9
2015	75	8
2016	53	30

Примечание. Без учета Республики Крым и г. Севастополя.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Данные в региональном разрезе также свидетельствуют о повышении сбалансированности консолидированных бюджетов РФ и в целом об улучшении ситуации в сфере региональных финансов.

Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета регионам сократился в 2016 г. по сравнению с 2015 г. как в номинальном выражении (-2,2%), так и в долях ВВП (-0,09 п.п. ВВП) (табл. 24). При этом снижение произошло по всем видам

межбюджетных трансфертов, кроме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и иных межбюджетных трансфертов. Впрочем, увеличение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (+0,02 п.п. ВВП) не компенсирует в полной мере сокращения дотаций на обеспечение сбалансированности (-0,04 п.п. ВВП). Наибольшее снижение как в номинальном выражении, так и в долях ВВП произошло по субсидиям. Несущественно в номинальном выражении сократились субвенции и выросли иные межбюджетные трансферты. Эти изменения отразились и на структуре федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов РФ. Так, в 2016 г. по сравнению с 2015 г. на 2,9 п.п. снизилась доля субсидий, а доля дотаций, напротив, выросла на 1,3 п.п.

Таблица 24

Трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в 2014–2016 гг.

	2014		2015		2016		Прирост в 2016 г. к уровню 2015 г.	
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	номинальный, %	п.п. ВВП
Трансферты регионам, всего	1607	100	1603,6	100	1 567,8	100	-2,2	-0,09
Дотации	774,7	48,2	650,9	40,6	656,2	41,9	0,8	-0,01
В том числе:								
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	439,8	27,4	487,7	30,4	513,7	32,8	5,3	0,02
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	334,9	20,8	163,2	10,2	131,7	8,4	-19,3	-0,04
Субсидии	409,9	25,5	400,2	25,6	356,5	22,7	-10,9	-0,06
В том числе:								
субсидии на развитие национальной экономики	241,9	15,1	258,2	16,1	231,9	14,8	-10,2	-0,04
Субвенции	308,2	19,2	336,6	21	334,3	21,3	-0,7	-0,01
Иные межбюджетные трансферты	114,2	7,1	215,9	13,5	220,8	14,1	2,3	0,00

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Изменение объема субвенций свидетельствует о снижении зависимости субнациональных бюджетов в части исполнения делегированных полномочий. В то же время в 2016 г. количество субвенций выросло до 30 (в 2015 г. оно составило 27). Из этого числа 10 субвенций – это отдельные субвенции Республике Крым и г. Севастополю, причем некоторые из них дублируют субвенции, предоставляемые прочим субъектам Российской Федерации.

Значительную часть межбюджетных трансфертов регионам в 2016 г. составили субсидии (22,7%). В 2016 г. предоставлялось 98 видов субсидий, притом что государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (далее – ГП «Развитие федеративных отношений...») предусмотрено сокращение числа субсидий в 2016 г. до 86. Таким образом, в 2016 г. заявленной консолидации и оптимизации количества субсидий не произошло.

Объем иных межбюджетных трансфертов вырос в номинальном выражении, но не изменился в долях ВВП, при этом количество иных межбюджетных трансфертов по сравнению с 2015 г. выросло с 50 до 57. При этом стоит учитывать, что их предоставление и распределение не всегда прозрачны и формализованы.

Одним из приоритетов бюджетной политики по-прежнему является сокращение доли целевой финансовой помощи. В целом доля дотаций в федеральных трансфертах субъектам РФ выросла, при этом выполнен соответствующий показатель ГП «Развитие федеративных отношений...». Однако показатель не достигается, если учитывать, что дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы по своей сути в большей степени относятся к субсидиям, чем к дотациям.

Следует отметить, что рост доли дотаций в структуре межбюджетных трансфертов регионам (табл. 25) обеспечивается в основном сокращением объемов целевой финансовой помощи и лишь незначительным ростом объемов нецелевых трансфертов. Положительно следует расценивать рост объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с одновременным сокращением объема дотаций на обеспечение сбалансированности, поскольку распределение последних осуществляется на значительно менее прозрачных принципах.

Таблица 25

Динамика доли дотаций в межбюджетных трансфертах

Показатель	2015	2016
Доля дотаций в межбюджетных трансфертах в соответствии с государственной программой (план), %	40,0	41,0
Доля дотаций в межбюджетных трансфертах (оценка), %	40,6	41,9
Доля дотаций в межбюджетных трансфертах без учета дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы (оценка), %	36,9	39,9

Источник: Федеральное казначейство; Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»; расчеты авторов.

При анализе процесса выделения федеральным центром трансфертов регионам важно рассмотреть влияние федеральной помощи на дифференциацию доходов субъектов Российской Федерации, оценив выравнивающие свойства финансовой помощи из федерального бюджета (табл. 26).

Таблица 26

Коэффициент вариации доходов консолидированных региональных бюджетов (на душу населения с учетом индекса бюджетных расходов) в 2012–2016 гг., %

Год	Налоговые доходы	Налоговые доходы и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Налоговые доходы, дотации, субсидии
2012	66,1	57,8	51,9
2013	63,7	55,3	48,1
2014	59,0	51,2	49,9
2015	66,1	60,3	56,0
2016	55,6	42,1	37,3

Источник: Федеральное казначейство; Минфин России; расчеты авторов.

Как видно из табл. 25, в 2016 г. уменьшилась дифференциация доходов субнациональных бюджетов. Коэффициент вариации налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сократился с 66,1 до 55,6%, что в значительной степени связано с резким падением налоговых доходов в Сахалинской области в 2016 г. Коэффициент вариации доходов региональных бюджетов с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности снизился с 60,3 до 42,1%. Если же рассматривать результат после выделения всех дотаций и субсидий, то данный коэффициент вариации сократился до 37,3% (56% в 2015 г.).

Дефицит и долг на региональном уровне

В табл. 27 представлена структура источников финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012–2016 гг.

Таблица 27

Источники финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012–2016 гг., млрд руб.

	2012	2013	2014	2015	2016
Источники финансирования дефицита, итого	278,5	642,0	447,8	171,6	12,6
Финансирование дефицита за счет внутренних источников	278,5	642,8	447,8	171,6	40,8
Государственные (муниципальные) ценные бумаги	38,2	77,6	-9,2	-5,8	32,0
Кредиты кредитных организаций	162,3	282,6	217,4	101,6	-102,6
Бюджетные кредиты	5,0	43,0	169,3	167,4	181,6
Кредиты международных финансовых организаций	0,0	2,2	-1,1	0,0	-0,6
Изменение остатков средств	-74,6	98,1	19,2	77,4	-32,0
Иные источники	147,6	139,3	52,2	-168,9	-37,6
Финансирование дефицита за счет внешних источников	0,0	-0,8	0,0	0,0	-28,2

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Как видно из приведенных данных, в целом по консолидированным бюджетам субъектов РФ ситуация оказалась более благоприятной, чем в 2012–2015 гг.: дефицит бюджетов составил лишь 12,6 млрд руб., что на порядок ниже значений за предыдущие годы. При этом обращает внимание сальдо по коммерческим (банковским) и бюджетным кредитам. Впервые за рассматриваемый период сальдо по банковским кредитам оказалось отрицательным и, более того, существенным по абсолютному объему (-102,6 млрд руб.), т.е. объем погашения превысил объем новых кредитов. При этом сальдо по бюджетным кредитам, напротив, оказалось положительным и сопоставимым по абсолютному объему (181,6 млрд руб.) с сальдо по коммерческим кредитам. Эти цифры отражают политику федерального центра по замещению в структуре регионального долга более дорогих банковских кредитов существенно более дешевыми бюджетными кредитами (предоставляются под ставку 0,1% годовых). Несколько повысилась роль ценных бумаг, сальдо по которым в отличие от двух предыдущих лет оказалось положительным (32,0 млрд руб.), однако существенно меньшим, чем сальдо бюджетных кредитов.

Таблица 28

Объемы государственного и муниципального долга субнациональных бюджетов в 2012–2016 гг.

	На конец 2012 г.		На конец 2013 г.		На конец 2014 г.		На конец 2015 г.		На конец 2016 г.	
	% ВВП	прирост, к предш. году, п.п. ВВП	% ВВП	прирост, к предш. году, п.п. ВВП	% ВВП	прирост, к предш. году, п.п. ВВП	% ВВП	прирост, к предш. году, п.п. ВВП	% ВВП	прирост, к предш. году, п.п. ВВП
Всего по региональным бюджетам	2,00	–	2,40	0,40	2,70	0,20	2,90	0,20	2,74	-0,16
Всего по региональным бюджетам (без г. Москвы и Московской области)	1,60	–	2,10	0,50	2,30	0,30	2,60	0,20	2,55	-0,05
Всего по муниципальным бюджетам	0,40	–	0,40	0,00	0,40	0,00	0,40	0,00	0,42	0,02

Источник: Минфин России; Росстат; расчеты авторов.

В целом динамика регионального долга за 2012–2015 гг. показывала устойчивую тенденцию к росту с 2,0% ВВП на конец 2012 г. до 2,9% ВВП на конец 2015 г. (табл. 28).

По итогам 2016 г. объем регионального долга несколько снизился: на 0,16 п.п. – до 2,7% ВВП (в номинальном выражении объем долга все же немного увеличился: на 1,5%, или на 35 млрд руб.), а на муниципальном уровне незначительно вырос: на 0,02 п.п. – до 0,42% ВВП. Таким образом, в отчетном году удалось остановить существенное наращивание объемов долга на региональном уровне. С учетом незначительного объема накопленных обязательств в целом региональный и муниципальный долг не является на текущий момент существенным макроэкономическим риском в целом для бюджетной системы страны. В то же время для более корректной оценки ситуации с региональным долгом и связанных с ним бюджетных рисков необходимо провести анализ уже в разрезе отдельных субъектов РФ (табл. 29).

Таблица 29

**Динамика государственного долга бюджетов субъектов
Российской Федерации за период 2012–2015 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%	не изменился	снижение менее чем на 15%	снижение от 15 до 50%	снижение более чем на 50%
2012	18	29	14	0	8	10	1
2013	31	36	8	0	6	1	0
2014	12	44	18	0	5	1	2
2015	7	27	31	0	15	1	0
2016	1	13	33	3	25	6	1

Примечание. Архангельская область и Ненецкий АО представлены в расчетах как один субъект; данные приведены без учета Крымского федерального округа (для полной сопоставимости разных лет).

Источник: Минфин России; расчеты авторов.

Данные по динамике объема долга в разрезе отдельных регионов также подтверждают улучшение ситуации со сбалансированностью консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2016 г. Существенно снизилось количество регионов с приростом объема долга на 15% и более, при этом только один регион нарастил долг более чем на 50% (Тюменская область). В 2 раза – с 16 до 32 – увеличилось количество субъектов, снизивших объемы долга в течение года, при этом город Москва снизил свою задолженность более чем на 50%. В итоге, хотя количество регионов с ростом объемов долга (47) по-прежнему заметно превышает количество регионов, продемонстрировавших его снижение (32), это соотношение существенно улучшилось по сравнению с прошлым годом (65 и 16).

Рассматривая структуру задолженности регионов РФ (рис. 22), можно отметить ее изменение в сторону заметного увеличения объема бюджетных кредитов из федерального бюджета. Доля бюджетных кредитов выросла до 42,1%, что на 7,2 п.п. выше ее значения на начало 2016 г.

Увеличение бюджетной задолженности сопровождалось существенным падением доли коммерческих кредитов (-7,3 п.п.) и незначительным приростом доли ценных бумаг (+0,8 п.п.). Таким образом, это еще раз указывает на отмеченную выше тенденцию к замещению коммерческой задолженности бюджетными кредитами в целом по региональным бюджетам, что отражает приоритеты текущей политики федерального центра в отношении регионов. Однако это создает риски дальнейшего увеличения зависимости субъектов РФ от федеральных бюджетных кредитов, что, в свою очередь, будет усиливать политическое давление на Минфин России и правительство Российской Федерации с целью принятия решения о списании или заморозке выплат по ним. Подобная мера,

хотя и выглядит простой с точки зрения решения проблемы накопленного долга в отдельных субъектах РФ, способна существенно подорвать бюджетную дисциплину на региональном уровне и усилить проблему мягких бюджетных ограничений субнациональных властей в России.

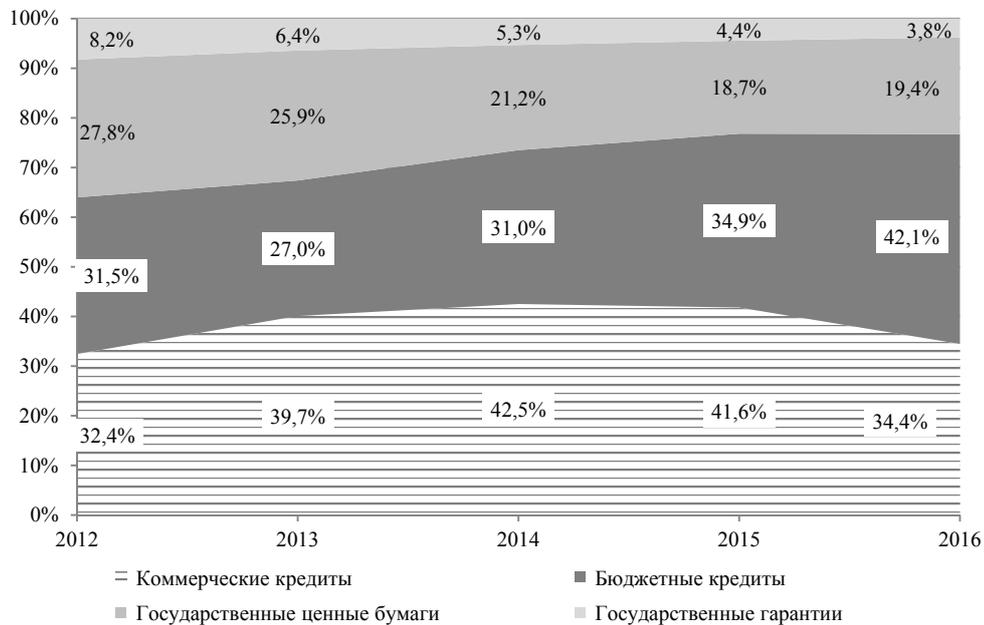


Рис. 22. Структура государственного долга субъектов Российской Федерации за период 2012–2016 гг.

Примечания. 1. Приведены данные без учета Крымского федерального округа (для полной сопоставимости разных лет). 2. В 2015–2016 гг. 0,4% в структуре государственного долга субъектов РФ занимают иные долговые обязательства, не отраженные на графике (большая часть – обязательства Кемеровской области).
Источник: Минфин России.

* * *

В целом можно говорить о том, что в 2016 г. наблюдался перелом отдельных негативных тенденций, сформировавшихся в 2014–2015 гг. Выросла доля субфедеральных бюджетов в бюджетной системе в целом, темп роста налоговых и неналоговых доходов опережал инфляцию, сокращались дефицит и объем долга (в долях ВВП). Вместе с тем можно выделить и некоторые отрицательные тренды. Так, снижение поступлений по НДС свидетельствует о сокращении реальных доходов населения. В целом финансовое положение российских регионов является неоднородным. Негативное влияние на объем региональных доходов также оказало дальнейшее снижение трансфертов из федерального бюджета.

2.2.4. Характеристика основных внебюджетных фондов¹

Ниже проведен анализ исполнения бюджетов двух основных (с точки зрения объема средств и значимости для бюджетной системы) государственных внебюджетных фондов: Пенсионного фонда России (ПФР) и Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС).

Пенсионный фонд

Доходы ПФР в 2016 г. составили 7625 млрд руб. (или 8,9% ВВП). В номинальном выражении доходы ПФР увеличились по сравнению с предыдущим годом на 7,0%, а в реальном выражении – на 1,5% (или на 0,32 п.п. ВВП). Расходы фонда составили 7829 млрд руб. (или 9,1% ВВП). В номинальном выражении расходы увеличились на 2,1%, а в реальном выражении сократились на 3,1% (или на 0,9 п.п. ВВП). Если в 2015 г. дефицит бюджета Пенсионного фонда составлял 543,6 млрд руб. (или 0,65% ВВП), то в 2016 г. он заметно снизился до 204,4 млрд руб. (или 0,24% ВВП) за счет опережающего роста доходной части.

Рассмотрим более подробно составляющие доходов ПФР в 2015–2016 гг. (табл. 30).

Таблица 30

**Доходы Пенсионного фонда России
в 2015–2016 гг., млн руб.**

	2015	2016	Номинальный рост доходов в 2016 г., в % к предыдущему году	Реальный рост доходов в 2016 г., в % к предыдущему году
1	2	3	4	5
Доходы, всего	7 126 634	7 625 248	107,0	101,5
В том числе:				
Налоговые и неналоговые доходы	4 021 467	4 258 412	105,9	100,5
Страховые взносы на обязательное социальное страхование	3 878 731	4 144 434	106,9	101,4
Безвозмездные поступления	3 105 167	3 366 836	108,4	102,9
Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации	3 091 683	3 355 303	108,5	103,0
В том числе:				
Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на обязательное пенсионное страхование	814 181	988 588	121,4	115,2
В том числе:				
Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на валоризацию величины расчетного пенсионного капитала	680 098	676 878	99,5	94,4
Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов	9 065	12 079	133,2	126,4

¹ Авторы раздела: Н. Авксентьев – НИФИ Минфина России, ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ; Е. Гришина – ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ.

Окончание таблицы 30

1	2	3	4	5
Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на компенсацию выпадающих доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование	342 898	392 037	114,3	108,5

Источник: 2015 г. – на основе Федерального закона от 31 октября 2016 г. № 378-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2015 год», 2016 г. – на основе данных Казначейства России (Казначейство России; бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ на 1 января 2017 г.); расчеты авторов.

Объем страховых взносов на обязательное социальное страхование в 2016 г. составил 4144 млрд руб. (или 4,83% ВВП). В номинальном выражении объем полученных страховых взносов увеличился на 6,9%, а в реальном выражении – на 1,4%. При этом объем страховых взносов по дополнительному тарифу застрахованных лиц, занятых на вредных условиях труда, сократился в 2016 г. даже в номинальном выражении на 2,9%, что отражает происходящее сокращение подобных рабочих мест.

Объем средств федерального бюджета, передаваемых бюджету ПФР, в 2016 г. составил 3355 млрд руб. В номинальном выражении он увеличился по сравнению с предыдущим годом на 8,5%, а в реальном выражении – на 3,0%. При этом основной по объему трансферт из федерального бюджета на обязательное пенсионное страхование составил в 2016 г. 988,6 млрд руб., что больше в реальном выражении на 15,2% уровня 2015 г. Объем средств, передаваемых ПФР на выплату пенсий по государственному обеспечению, а также на валоризацию величины расчетного пенсионного капитала, сократился в реальном выражении на 7,5 и 5,6% соответственно. В то же время трансферты на выплату пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов, а также в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, напротив, увеличились на 26,4 и 8,5% соответственно.

Рассмотрим более подробно составляющие расходов ПФР за 2016 г. (табл. 31).

Таблица 31

Расходы Пенсионного фонда России в 2015–2016 гг., млн руб.

1	2015	2016	Номинальный рост расходов в 2016 г., в % к предыдущему году	Реальный рост расходов в 2016 г., в % к предыдущему году
1	2	3	4	5
Расходы бюджета, всего	7 670 270	7 829 672	102,1	96,9
В том числе:				
Общегосударственные вопросы	104 781	107 256	102,4	97,1
В том числе выполнение функций аппаратами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	102 414	106 447	103,9	98,6
Социальная политика	7 565 387	7 722 322	102,1	96,9
Пенсионное обеспечение	6 264 047	6 613 400	105,6	100,2
В том числе:				
Выплата федеральной социальной доплаты к пенсии в рамках социальных выплат по непрограммным направлениям деятельности органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (социальное обеспечение и иные выплаты населению)	42 145	99 807	236,8	224,7

Окончание таблицы 31

1	2	3	4	5
Выплата страховой пенсии в рамках социальных выплат по непрограммным направлениям деятельности органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (социальное обеспечение и иные выплаты населению)	5 782 134	6 050 187	104,6	99,3
Выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению в рамках социальных выплат по непрограммным направлениям деятельности органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (социальное обеспечение и иные выплаты населению)	390 950	414 886	106,1	100,7
Социальное обеспечение населения	444 145	462 053	104,0	98,7
В том числе передача средств пенсионных накоплений в негосударственные пенсионные фонды в рамках реализации государственных функций в области социальной политики по непрограммным направлениям деятельности органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (социальное обеспечение и иные выплаты населению)	527 033	279 669	53,1	50,4

Источник: 2015 г. – на основе Федерального закона от 31 октября 2016 г. № 378-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2015 г.», 2016 г. – на основе данных Казначейства России (Казначейство России; бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ на 1 января 2017 г.); расчеты авторов.

Расходы ПФР по направлению «Выполнение функций аппаратами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации» составили в 2016 г. 106,4 млрд руб., что на 1,4% меньше в реальном выражении, чем в 2015 г. Расходы по разделу «Социальная политика» составили 7722 млрд руб., снизившись в реальном выражении на 3,1%. И лишь объем расходов на «Пенсионное обеспечение» вырос как в номинальном выражении (+5,6%), так и в реальном (+0,2%). При этом расходы на выплату страховой пенсии в реальном выражении сократились на 0,7%, а на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, напротив, увеличились на 0,7%. В 2016 г. объем расходов на выплату накопительной пенсии вырос на 35,4% в реальном выражении, что отражает увеличение доли лиц, имеющих право на накопительную пенсию, среди тех, кто вышел на пенсию в рассматриваемый период.

Существенный рост расходов наблюдался по направлению «Выплата федеральной социальной доплаты к пенсии». Расходы на данному направлению увеличились в номинальном выражении в 2,4 раза – с 42,1 млрд руб. в 2015 г. до 99,8 млрд руб. в 2016 г., что было связано в том числе с переходом части регионов от предоставления региональной социальной доплаты к федеральной.

Расходы ПФР по направлению «Социальное обеспечение населения» составили в 2016 г. 462,1 млрд руб., что на 4,0% больше уровня предыдущего года в номинальном выражении (в реальном выражении +1,3%). При этом расходы на осуществление ежемесячных денежных выплат (ЕДВ) инвалидам составили 298,0 млрд руб., (увеличение на 1,8% в реальном выражении), а расходы на предоставление материнского (семейного) капитала достигли 281,6 млрд руб. (увеличение на 5,5%). Расходы на предоставление ЕДВ ветеранам в реальном выражении, напротив, сократились на 0,7%. Расходы на компенсационные выплаты лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами и детьми-инвалидами, составили 67,2 млрд руб. (увеличение на 1,1% в реальном выражении). Даже в номинальном выражении произошло сокращение расходов по направлениям, связанным с социальной поддержкой Героев Советского Союза и Героев Социалистического Труда, обусловленное естественной убылью указанных категорий.

В целом можно сделать вывод о том, что сбалансированность бюджета ПФР в 2016 г. улучшилась: снизился дефицит (на 0,42 п.п. ВВП) и повысились доходы бюджета, связанные с увеличением объема страховых взносов на выплату страховой пенсии (на 0,16 п.п. ВВП).

Федеральный фонд ОМС

Общий объем доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС) в 2016 г. составил 1658 млрд руб. (табл. 32). В структуре доходов доминирующее положение (около 98%) занимают взносы по обязательному медицинскому страхованию населения: 1006 млрд руб. – взносы по обязательному медицинскому страхованию работающего населения (в том числе 11 млрд – взносы за самозанятых) и 618 млрд руб. – взносы за неработающее население. Трансферт на компенсацию выпадающих доходов ФФОМС, предоставляемый федеральным бюджетом в связи с применением некоторыми категориями плательщиков льготных ставок по обязательному медицинскому страхованию (ОМС), составил 25,4 млрд руб. Последней из значимых статей доходов ФФОМС традиционно является возврат не использованных в прошлом году целевых трансфертов, который в 2016 г. составил 7,7 млрд руб.

Таблица 32

Доходы Федерального фонда ОМС в 2016 г.

Доходы	Исполнено, млрд руб.	% исполнения	Реальное изменение по сравнению с 2015 г., %
Всего	1657,6	99,8	0,0
В том числе:			
Страховые взносы на обязательное медицинское страхование работающего населения	1006,4	98,8	3,6
Страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения	617,8	100,0	-4,9
Межбюджетный трансферт бюджету Федерального фонда обязательного медицинского страхования на компенсацию выпадающих доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное медицинское страхование	25,4	100,0	1,2
Возврат неиспользованных трансфертов прошлых лет	7,7	–	-38,2

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

В реальном выражении доходы ФФОМС в 2016 г. практически не изменились по сравнению с 2015 г. – падение составило около 0,04%. Однако необходимо учитывать, что до прошлого года наблюдался постоянный рост реальных доходов ФФОМС, и его остановка может привести к обострению проблемы дефицита средств ОМС в будущем, особенно с учетом необходимости доведения заработных плат медицинского персонала до уровней, установленных майскими указами президента РФ 2012 г.

Расходы ФФОМС в 2016 г. составили 1590 млрд руб., причем большую часть данных средств (1459 млрд руб., или 92% всех расходов) составила субвенция, передаваемая территориальным фондам ОМС на выполнение базовой программы ОМС (табл. 33).

Расходы Федерального фонда ОМС в 2016 г.

Расходы	Исполнено, млрд руб.	% исполнения	Реальное изменение по сравнению с 2015 г., %
Всего	1590,2	94,2	-7,9
В том числе:			
Субвенции бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации	1458,6	100,0	-3,0
Иные межбюджетные трансферты на осуществление единовременных выплат медицинским работникам	2,9	91,9	49,2
Иные межбюджетные трансферты бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на дополнительное финансовое обеспечение оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования	15,0	100,0	51,1
Оплата медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также профилактического медицинского осмотра ребенка в течение первого года жизни	17,8	95,0	-7,9
Финансовое обеспечение оказания высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования	89,0	98,1	8,7
Софинансирование расходов, возникающих при оказании гражданам Российской Федерации высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования	5,4	90,0	1,8
Дотация на сбалансированность, передаваемая федеральному бюджету из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования	0,0	0,0	-100,0
Прочие расходы	1,5	29,1	-81,1
Результат исполнения бюджета: профицит (+) / дефицит (-)	+67,7	-251,9	-98,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Кроме того, в пользу территориальных фондов ОМС были переданы иные межбюджетные трансферты на единовременные выплаты медицинским работникам (2,9 млрд руб.) и на дополнительное финансовое обеспечение специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, включенной в базовую программу ОМС (15 млрд руб.). При этом неисполненные назначения имеются лишь в части передачи трансферта на единовременные выплаты медицинским работникам: первоначально на него предполагалось выделить 3,2 млрд руб.

Трансферт на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также профилактического медицинского осмотра ребенка в течение первого года жизни, ежегодно передаваемый ФФОМС в пользу Фонда социального страхования, в 2016 г. составил 17,8 млрд руб., что в номинальном выражении примерно на 3% меньше, чем в 2015 г.

За 2016 г. ФФОМС также осуществил два трансферта в пользу федерального бюджета: на финансовое обеспечение оказания высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС (89 млрд руб.), и на софинансирование расходов, возникающих при оказании гражданам Российской Федерации высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС (5 млрд руб.). Исполнение по ним составило 98 и 90% соответственно.

Первоначально в бюджет ФФОМС был заложен еще один трансферт, который планировалось передать в пользу федерального бюджета: дотация на сбалансированность (или

так называемый «обратный трансферт») в размере 91,2 млрд руб. Впервые данный трансферт был осуществлен в 2015 г., тогда он составил около 92 млрд руб. Пункт 22 ст. 51 Федерального закона № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» предусматривал сохранение данного трансферта и в 2016 г., однако в конце года это положение было признано утратившим силу, что в конечном итоге позволило сохранить данные средства в ФФОМС. Неформальной причиной отмены «обратного трансферта» стала необходимость накопления средств ФФОМС для последующего повышения заработных плат медицинских работников. В то же время отмена «обратного трансферта» позволила впервые с 2013 г. исполнить бюджет ФФОМС с профицитом, который составил более 67 млрд руб. Кроме того, она отчасти объясняет существенное (около 8%) снижение реальных расходов ФФОМС по сравнению с 2015 г. Реальному уменьшению расходов также способствовало 3%-ное снижение объема субвенций на исполнение базовой программы ОМС.

Раздел 3. Финансовые рынки и финансовые институты

3.1. Восстановление рынка акций¹

В 2016 г. российский рынок акций стал рекордсменом по доходности среди всех фондовых рынков в мире. За год индекс РТС вырос на 52,3%, а индекс ММВБ – на 26,8% (рис. 1). Более быстрый рост индекса РТС, отражающего стоимость акций в долларах, был обусловлен фактором укрепления рубля в 2016 г. Другими драйверами роста российских фондовых индексов являлись повышение цен на нефть, приток денежных средств нерезидентов на фоне укрепляющегося рубля и стабильно высокой ключевой ставки, ожидания инвесторами восстановления экономического роста.

Российский рынок акций вновь показал, что он относится к рынкам с повышенной волатильностью, которые год от года либо становятся лучшими по доходности, либо возглавляют списки аутсайдеров. Например, в 2016 г. наихудшую доходность среди рассматриваемой группы стран в размере -14,7% годовых продемонстрировал индекс Шеньчженьской фондовой биржи (Китай), который в предшествующем году вырос на 63,2%, став абсолютным лидером по доходности среди всех других рынков.

В 2016 г. рынок акций продолжал восстановление после спада в 2008 г. В этом смысле наиболее знаменательным событием года стало восстановление индекса ММВБ до его предкризисного уровня, зафиксированного в мае 2008 г. (табл. 1). В 1997–1998 гг. после падения на 73,0% индекс ММВБ восстановился всего за 8 месяцев, в то время как после спада в 2008 г. на 68,2% его восстановление заняло целых 92 месяца, то есть в 11,5 раз дольше, что было связано с более медленными темпами восстановления цен на нефть и меньшими масштабами девальвации рубля. Восстановление индекса РТС, как эквивалента стоимости вложений в акции российских эмитентов в валюте, до предкризисного пика затягивается. При падении данного индекса в 1997–1998 гг. на 91,3%, его восстановление до предкризисного пика произошло за 58 месяцев. По состоянию на февраль 2017 г. за 97 месяцев после спада индекса РТС в 2008 г. на 78,2% его текущее значение остается менее 50% от предкризисного пика уже в течение 97 месяцев. Вероятнее всего, полное восстановление индекса РТС до исторического максимума потребует не только конъюнктурного роста цен на нефть, но и структурных изменений в российской экономике и прихода на фондовый рынок долгосрочных инвестиционных ресурсов.

¹ Автор разделов 3.1–3.7: А.Абрамов – РАНХиГС при Президенте РФ.

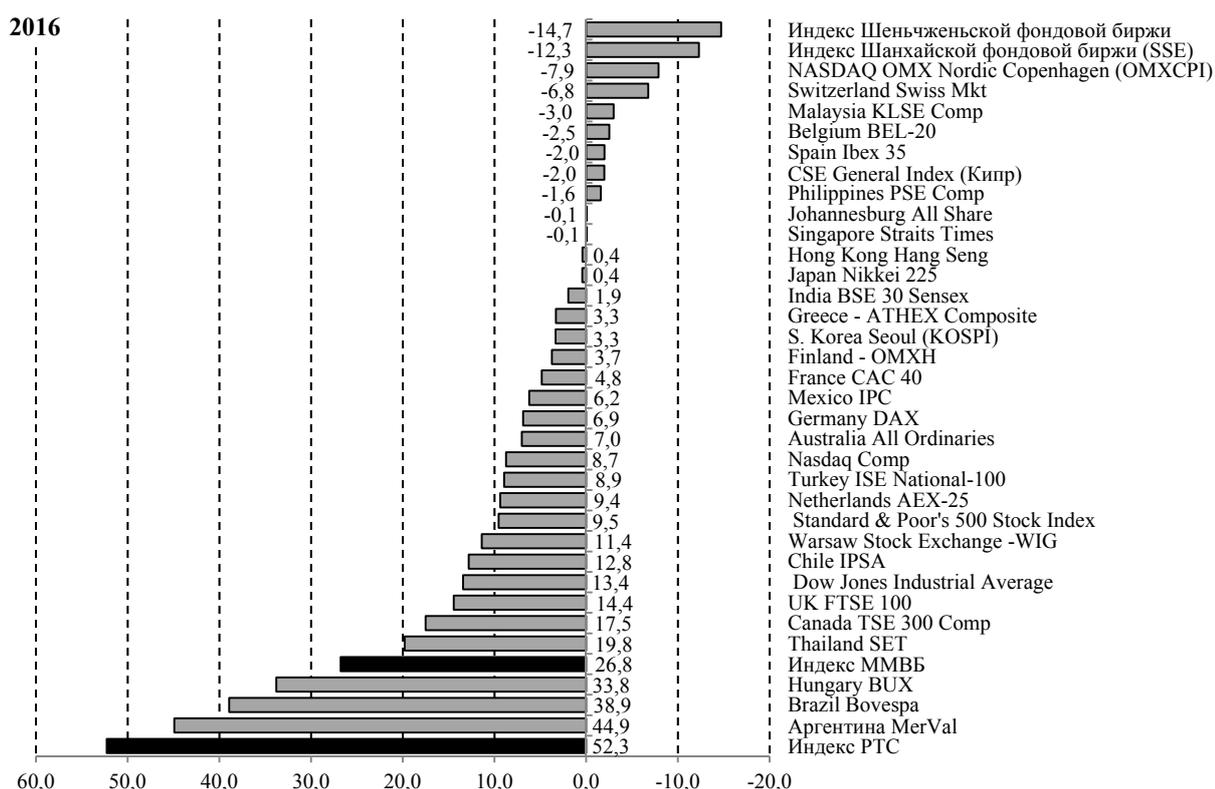


Рис. 1. Доходность мировых фондовых индексов на крупнейших биржах в 2016 г., % годовых

Источник: расчеты автора по данным Factiva и The Wall Street Journal.

Таблица 1

Финансовые кризисы 1997–1998 гг. и 2008–2009 гг. в России и последующее восстановление рынка (по состоянию на 7 марта 2017 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, мес.		
Индекс РТС	14	8
Индекс ММВБ	13	6
2. Восстановление, мес.		
Индекс РТС	58	97
Индекс ММВБ	8	92*

* в июле 2016 г. индекс полностью восстановился до докризисного пика.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

На рис. 2 и 3 показано влияние фактора девальвации рубля на динамику российских фондовых индексов после двух последних финансовых кризисов. Быстрому восстановлению рублевого индекса ММВБ после 1998 г. помогла 5-кратная девальвация рубля (рис. 2). Индекс РТС восстанавливался в течение 5 лет лишь вслед за восстановлением цен на нефть (рис. 4) и нескольких лет устойчивого экономического роста. Полное восстановление российского фондового рынка произошло лишь ко второй половине 2003 г., однако оно совпало с присвоением России инвестиционных суверенных рейтингов

агентством Moody's 8 октября 2003 г., Fitch 17 ноября 2004 г. и S&P 31 января 2005 г. Получение доступа российскими эмитентами к дешевым иностранным заимствованиям наряду с ростом нефтяных цен в середине 2000-х гг. обеспечили бурный рост российского рынка акций и корпоративных облигаций.

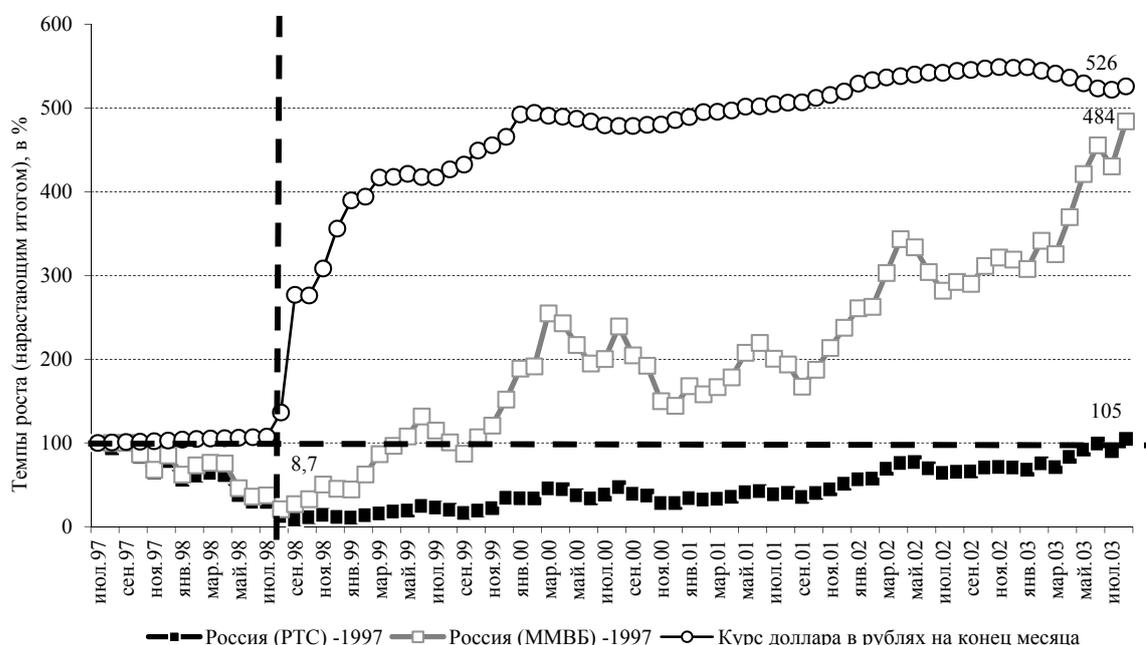


Рис. 2. Темпы роста курса доллара, индекса РТС и индекса ММВБ в 1997–2003 гг. (июль 1997 г. = 100%)

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

После кризиса 2008 г. даже для восстановления рублевого индекса ММВБ потребовалось более 7,5 лет (рис. 3). Способствовавшая этому девальвация рубля в отличие от событий 1998 г. заняла более длительный период времени и была не столь значительной. За период с мая 2008 г. по февраль 2017 г. курс рубля обесценился в 2,4 раза. Что касается валютного индекса РТС, то и сегодня, спустя 8 лет после своего падения, он достиг лишь 44,7% от предкризисного уровня. Сообразно траектории изменения цен нефти марки Brent после кризиса 2008 г. (рис. 4), медленное восстановление индекса РТС осуществляется в форме W-образной кривой, больше свойственной среднесрочным мировым кризисам. Дальнейшие перспективы восстановления индекса РТС пока являются неопределенными. Следуя логике восстановления фондового рынка после кризиса 1998 г., для этого необходимо, как минимум, полное восстановление нефтяных цен до предкризисного уровня с их последующим ростом, что вряд ли возможно в ближайшие годы¹, а также устойчивый рост на протяжении нескольких лет российской экономики, что также пока остается под вопросом.

¹ В ближайшие годы цены на нефть будут сохраняться на умеренном уровне, демонстрируя, по словам ректора РАНХиГС В.Мау, «новую нефтяную реальность» (Мау В. Вспомнить 1980-е. Ведомости, 16 февраля 2016 г.).

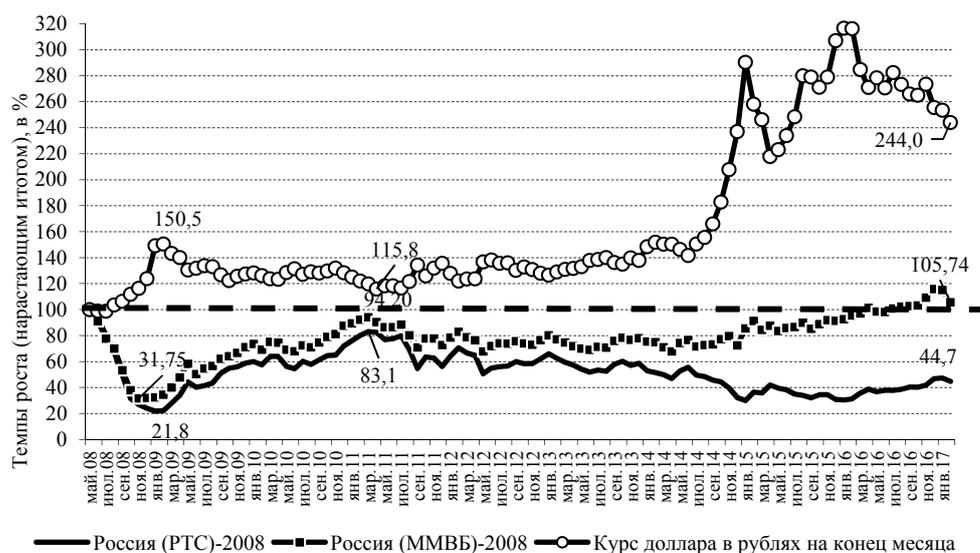


Рис. 3. Темпы роста курса доллара, индексов РТС и ММВБ с мая 2008 г. по февраль 2017 г. (май 2008 г. = 100%)

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

Пока же по состоянию на март 2017 г. за 102 месяца (8,5 лет), прошедших после достижения ценой нефти марки Brent максимума в размере 133,90 долл. за баррель в июле 2008 г., ее текущая цена остается на уровне лишь 40,7% от этого максимума (рис. 4). Это означает, что текущий спад экономики и финансового рынка носит в большей мере не циклический, а структурный характер. Соответственно дальнейшее восстановление индекса РТС возможно лишь на фоне проведения успешных структурных реформ в российской экономике.

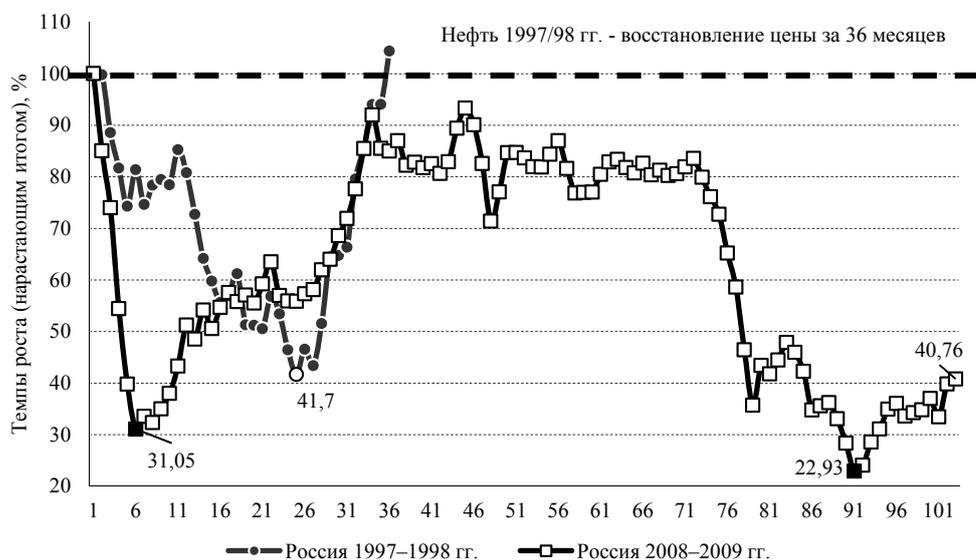


Рис. 4. Темпы роста цены нефти марки Brent во время финансовых кризисов в России (пик цены =100%) на февраль 2017 г.

Источник: расчеты автора по данным IFS МВФ и Международного энергетического агентства.

На фоне прежних краткосрочных финансовых кризисов в мире (в США в 1987, 2000 и 2007 гг., в Мексике в 1994 г., Индонезии и Бразилия в 1997 г.), продолжавшихся 5–6 лет, спад и постепенное восстановление индекса РТС, длящиеся 105 месяцев (8,7 лет), уже стали рекордным (рис. 5). Данный кризис в России, наряду с некоторыми другими развивающимися странами, приобрел черты среднесрочного.

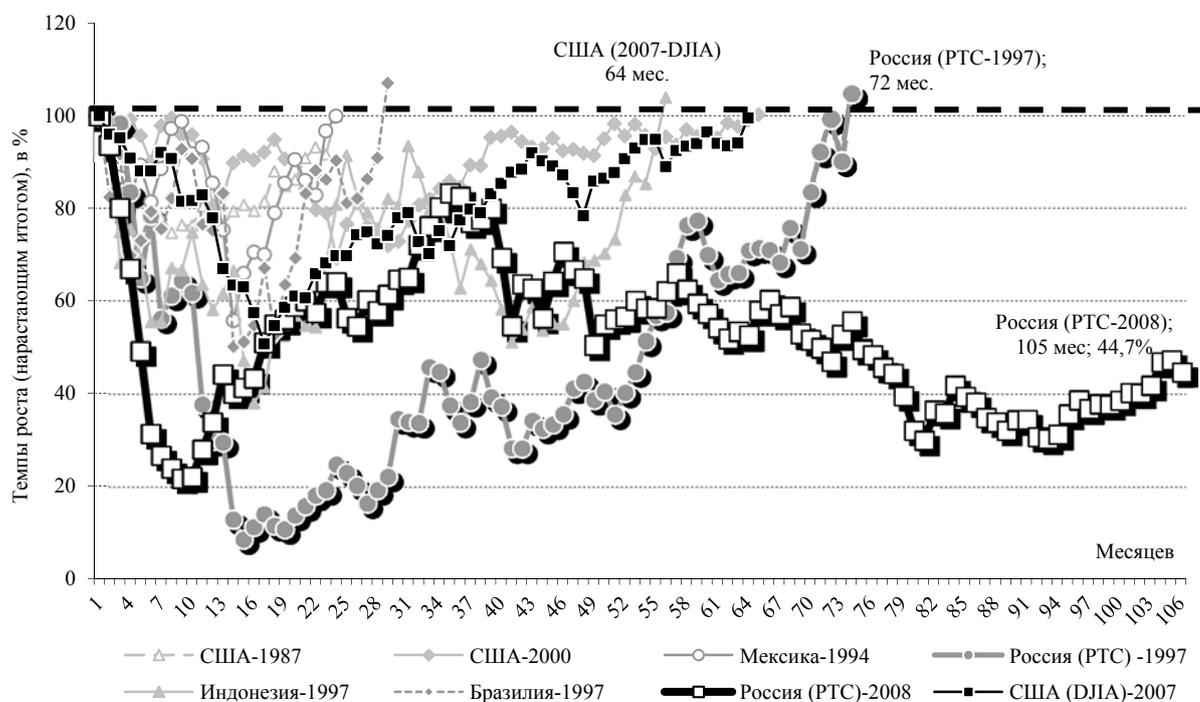


Рис. 5. Глубина и продолжительность краткосрочных финансовых кризисов в мире на февраль 2017 г. (пик = 100%)

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, ресурсов Factiva и www.finance.yahoo.com

W-образная траектория восстановления индекса характерна для стран, где финансовые кризисы были связаны со структурными диспропорциями в экономике, такими как кризис в Южной Корее в 1989 г. и в США на рынке акций инновационных компаний в 2000 г. (рис. 6). Данные кризисы длились соответственно 183 и 177 месяцев, однако в настоящее время значения обоих упомянутых фондовых индексов находятся выше их максимальных докризисных уровней. Как показано на рис. 6, текущая траектория индекса РТС, который за 105 месяцев спада достиг 44,7% от максимального значения до кризиса 2008 г., во многом повторяет траекторию восстановления индексов KOSPI и NASDAQ.

Самыми долгосрочными кризисами в истории фондового рынка являются спад американского рынка акций, порожденный Великой депрессией 1929–1933 гг., а также кризис акций японских компаний, начиная с 1989 г. Восстановление фондового индекса Доу Джонс Индастриал Эвередж (ДЖА) в США после Великой депрессии продолжалось 303 месяца, или 25,3 года. В 2015 г. данный антирекорд был побит японским индексом NIKKEI-225, который по состоянию на февраль 2017 г. не может восстановиться в течение 326 месяцев, или немногим более 27 лет. Его значение в феврале 2017 г. составляло лишь 49,1% от максимального ежемесячного значения пика 1989 г.

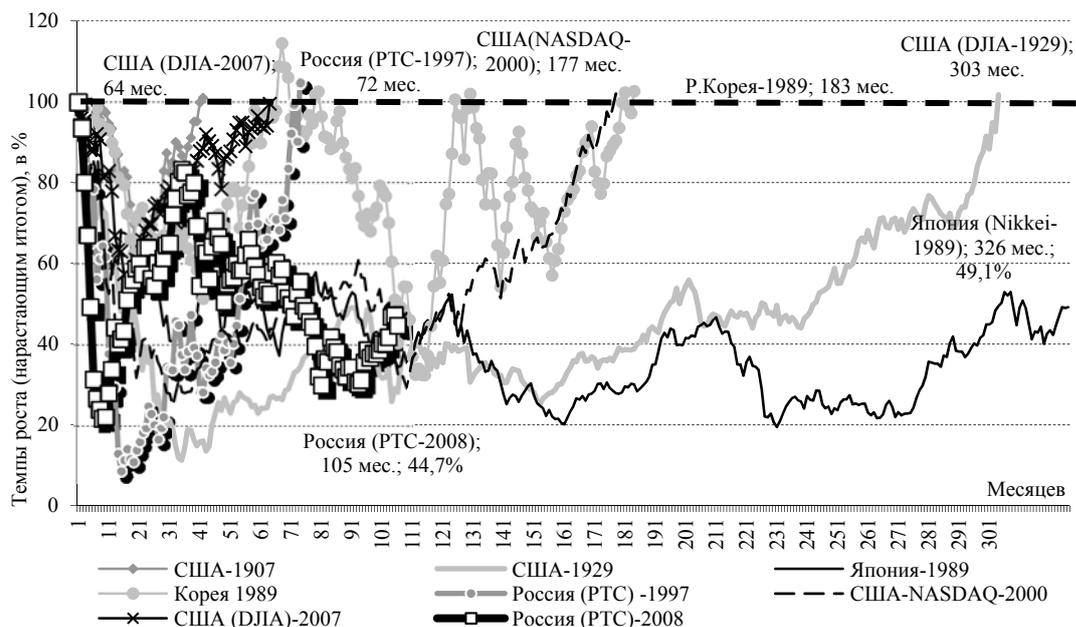


Рис. 6. Глубина и продолжительность долгосрочных финансовых кризисов в мире по состоянию на февраль 2017 г. (пик = 100%)

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, ресурсов Factiva и www.finance.yahoo.com

Проблема медленного восстановления фондового рынка, помимо России, характерна для двух других стран – членов БРИКС, а именно, Китая и Бразилии (рис. 7).

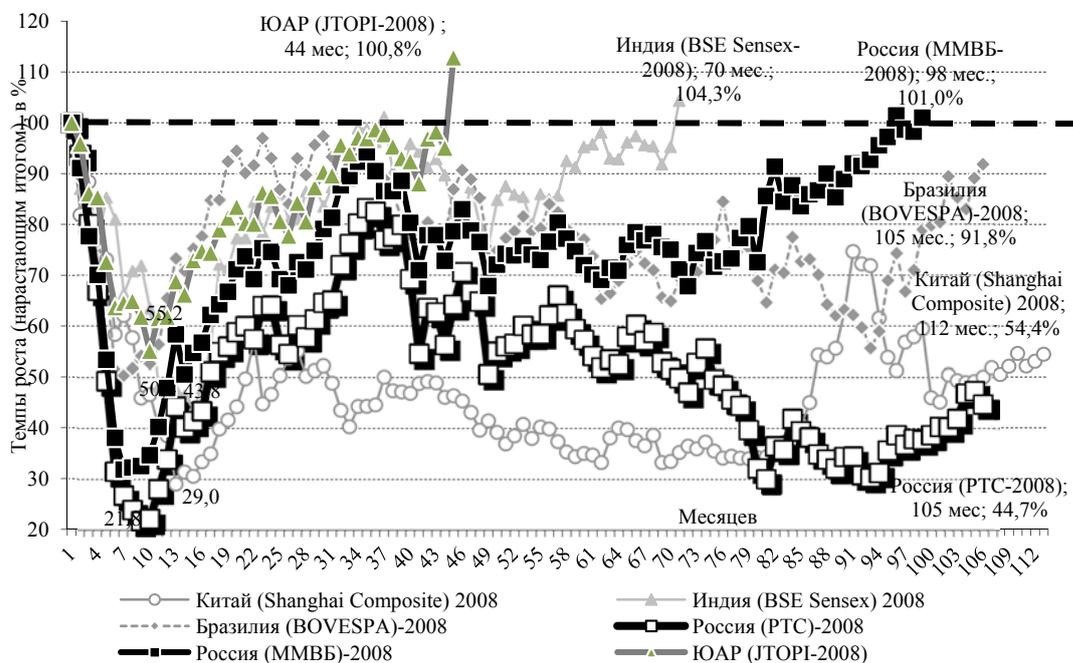


Рис. 7. Глубина и продолжительность текущего финансового кризиса в странах БРИКС на февраль 2017 г. (пик = 100%)

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, ресурсов Factiva и www.finance.yahoo.com

После падения, начиная с июня 2008 г., по состоянию на февраль 2017 г., бразильский фондовый индекс *Vovespa* в течение 105 месяцев достиг 91,8% предкризисного пика, то есть уже близок к полному восстановлению, которое, вероятно, произойдет в 2017 г. Наоборот, после спада 2008 г. индекс Шанхайской фондовой биржи (Китай) за 112 месяцев достиг лишь 54,4%. Восстановление российского индекса РТС по времени идет параллельно с бразильским индексом *Vovespa*, однако в отличие от уже практически полностью восстановившегося бразильского индекса, российский РТС достиг лишь 44,7% предкризисного максимума. Из всех стран БРИКС более оперативно после кризиса восстановились рынки акций в Индии и ЮАР. Индексы Йоханнесбургской фондовой биржи (JTOP1) и индийского фондового рынка (BSE Sensex) сумели выйти на уровень предкризисных пиков соответственно за 44 и 70 месяцев. В 2016 г. к списку восстановившихся фондовых индексов стран БРИКС добавился российский фондовый индекс ММВБ.

3.2. Рынок акций

В академических исследованиях нередко отмечается, что кросс-листинг акций компаний с развивающихся фондовых рынков, когда наряду с их листингом на национальной бирже данные акции включаются в листинг одной из глобальных фондовых бирж, оказывает позитивное влияние на качество корпоративного управления и эффективность деятельности компаний-эмитентов¹. Однако после кризиса 2008 г. вопреки данным предположениям, в мире скорее наблюдается тенденция делистинга акций компаний из развивающихся стран с крупнейших международных торговых площадок в пользу национальных бирж, чем рост их кросс-листинга, что отчасти связано с динамичным ростом внутреннего инвестиционного потенциала крупных развивающихся стран². Более того, многие развивающиеся страны с разным успехом вступили на путь создания у себя международных финансовых центров, предполагающих конкуренцию за кросс-листинг финансовых инструментов компаний из других стран.

России пока не удается реализовать успешную стратегию создания международного финансового центра в Москве и Санкт-Петербурге, что наглядно показывает Индекс глобальных финансовых центров (GFCI) компании Z/YEN Group Limited. Как справедливо отмечает Ю.А. Данилов, Москва и Санкт-Петербург остаются внизу рейтинга GFCI в течение всего периода расчета этого рейтинга³. Однако в конкуренции с глобальными

¹ Напр., Boubakri, Narjess and El Ghouli, Sadok and Wang, He and Guedhami, Omrane and Kwok, Chuck C.Y., 2016. Cross-Listing and Corporate Social Responsibility. *Journal of Corporate Finance*, Vol. 41, pp. 123–138

² В марте 2017 г. Группа компаний ПИК объявила о намерении провести делистинг своих депозитарных расписок на Лондонской фондовой бирже в целях консолидации торговли акциями на Московской бирже (Иванова А. ПИК возвращается домой. *Ведомости*, 14 марта 2017 г.). Еще ранее ряд компаний провели делистинг акций на Лондонской фондовой бирже в пользу листинга на Московской бирже: Уралкалий – в конце 2015 г., компании IG Seismic Services и Полюс золото в 2016 г. Одним из мотивов данных решений является то, что для них листинг в России является обязательным условием включения в список эмитентов индекса MSCI, от чего во многом зависит спрос на данные акции со стороны крупных иностранных инвесторов.

³ Данилов Ю.А. Эффективность финансового рынка России: выполнение социально-экономических функций и глобальная конкурентоспособность / Ю.А. Данилов. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017, с.65.

биржами за листинг акций крупнейших российских эмитентов Московской бирже удастся удерживать ведущие позиции как главного центра ценообразования и расчетов по указанным финансовым инструментам.

Как видно из *рис. 8*, в последние несколько лет Московской бирже удается в целом удерживать лидирующие позиции центра организации торговли долевыми инструментами (акциями и депозитарными расписками) российских эмитентов. После объединения российских бирж в конце 2011 г. доля Московской биржи в общем объеме торгов долевыми инструментами выросла с 41,2% в 2012 г. до 47,8% в 2016 г. Напротив, доля основного конкурента российских бирж – Лондонской фондовой биржи – за тот же период времени сократилась с 48,8 до 43,7%, а остальных зарубежных бирж – с 10,0 до 8,5%.

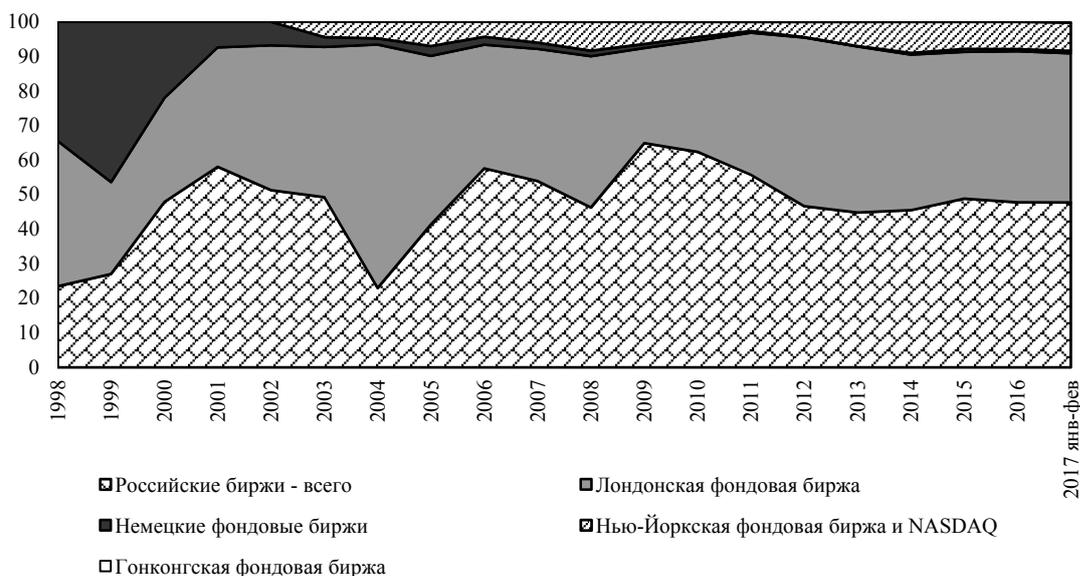


Рис. 8. Удельный вес бирж в объемах торгов долевыми инструментами российских АО с 1998 г. по февраль 2017 г.¹, %

Источник: расчеты автора по данным бирж.

Серьезной проблемой, характерной для торгов долевыми инструментами российских компаний на разных торговых площадках в мире, является резкое сокращение за последние годы объемов рыночных сделок, что способствует росту премии за риск ликвидности, которую требуют инвесторы данных компаний. Как показано на *рис. 9*, совокупные объемы рыночных сделок с указанными долевыми ценными бумагами на всех биржах уменьшились с 1,1 трлн долл. в 2011 г. до 0,3 трлн долл. в 2016 г., в том числе на российских биржах – с 0,6 трлн долл. до 0,2 трлн долл.

¹ Из всех режимов торгов акциями на Московской бирже в расчет включены данные только по рыночным сделкам на аукционном рынке.

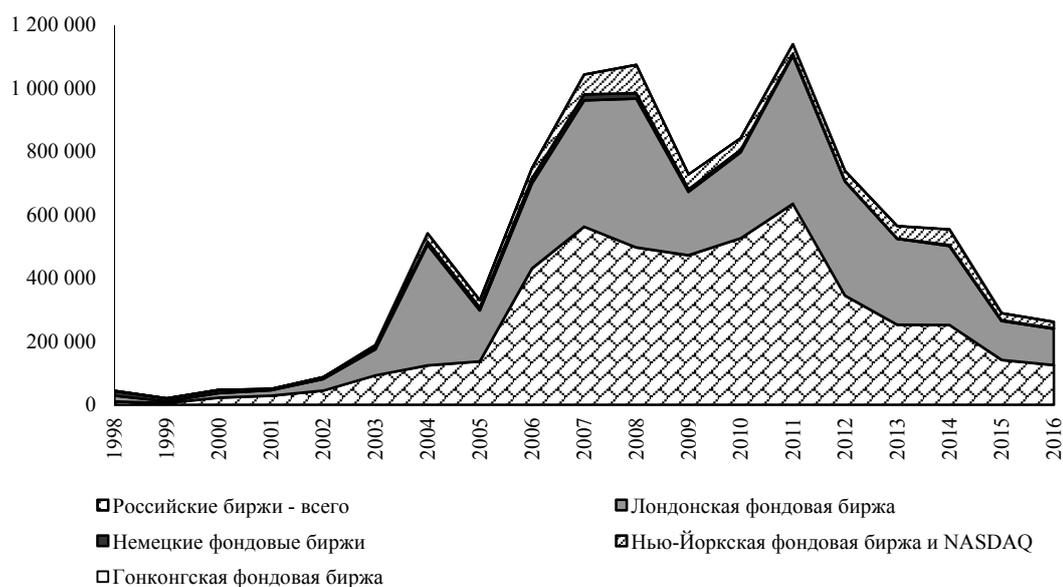


Рис. 9. Объемы торгов долевыми ценными бумагами российских АО на разных биржах с 1998 г. по февраль 2017 г., млн долл.¹

Источник: расчеты автора по данным бирж.

Как показывают данные рис. 10 и табл. 2 на многих крупнейших биржах мира в 2016 г. стоимость биржевых рыночных сделок с акциями сократилась. Например, на Немецкой бирже – на 16,0%, бирже Euronext – на 14,9%, Лондонской фондовой бирже – на 13,8%, Швейцарской бирже – на 13,0%, NASDAQ (США) – на 11,5%, BATS Global Markets (США – на 11,0%, NASDAQ Nordic Exchanges – на 5,9%, Сингапурской бирже – на 3,2%, NYSE – на 0,9%, канадской TMX Group – на 0,7%. Наибольшее снижение продемонстрировали Казахстанская, Шанхайская и Шеньчженьская биржи, где уменьшение объема торгов акций в 2016 г. достигло соответственно 80,5, 64,9 и 40,8%. Именно эти три биржи в предшествующем году были лидерами роста объемов биржевых торгов акциями.

В 2016 г. на Московской бирже также произошло сокращение объема биржевых сделок с акциями. Снижение данного индикатора составило 8,6%, что примерно соответствует среднему уровню среди рассматриваемых бирж.

Феномену сокращения ликвидности биржевых рынков акций нет общепризнанного объяснения. В качестве причин часто называют чрезмерное ужесточение регулирования по отношению к крупнейшим маркет-мейкерам², рост недоверия к биржевым рынкам из-

¹ Из всех режимов торгов акциями на Московской бирже в расчет включены данные только по рыночным сделкам на аукционном рынке.

² Об этом, например, говорили управляющие крупнейшими биржевыми фондами (ETFs) в США в интервью в Barron's. Goodman B. The Future of ETFs Barron's gathered the ETF industry's leaders to discuss what will drive growth, some needed changes, and how you should invest. Barron's, March 11, 2017. О влиянии посткризисного регулирования на склонность участников рынка к риску и ликвидность различных финансовых инструментов см., например, PricewaterhouseCoopers. Global financial markets liquidity study. August 2015.

за негативного влияния высокочастотной торговли (HFTs), усиление сегментации рынков акций в развитых странах из-за опережающего роста альтернативных биржевых систем¹ и другие причины.

Однако, вероятно, есть и более глубокие объяснения данным тенденциям с ликвидностью рынка акций. Во многом они связаны с падением под воздействием новых норм регулирования и мягкой денежно-кредитной политики центральных банков склонности к рискам как крупных инвесторов (инвестиционных банков, пенсионных фондов и взаимных фондов), так и самих эмитентов ценных бумаг. Наблюдаемое, например, у американских взаимных фондов резкое замедление скорости обращения ценных бумаг в портфелях² и переориентация денежных потоков инвесторов из активно-управляемых в индексные фонды³, свидетельствует о том, что традиционные стратегии инвестирования, такие как отбор акций (сток-пикинг), маркет-тайминг, отраслевое инвестирование, перестали приносить дополнительную доходность по сравнению с пассивными портфелями. Все это не могло не отразиться на сокращении объемов биржевых торгов акциями. Данные процессы ведут к опасным последствиям в виде концентрации основной денежной ликвидности в наиболее капитализированных компаниях, представленных в индексах, а также к ослаблению способности фондового рынка к эффективному перераспределению финансовых ресурсов от менее эффективных в пользу более эффективных компаний.

Оценка ликвидности рынка акций на крупнейших биржах мира за более длительный период приводится в *табл. 2*. Из всех рассматриваемых бирж лишь две биржи Китая, несмотря на резкое снижение объемов торгов в 2016 г., сумели существенно, в 3,1 раза, превысить объемы торгов относительно 2007 г. В динамике ликвидности рынка акций на биржах просматривается интересная закономерность: после кризиса 2008 г. данный показатель быстро восстанавливался до 2011 г., а с 2012 г. данная тенденция сменилась падением показателя вплоть до 2016 г. Вероятно, это было связано с кризисом ликвидности, обострившимся в 2012 г. из-за проблем в зоне евро, недостатком капиталов крупнейших европейских банков, завершением второго этапа количественного смягчения в США и вступлением в силу требований Закона Фрэнк-Додда 2010 г. в США, в котором были ограничены рискованные операции банков и повышены требования к капитализации американских банков⁴.

Динамика объемов рыночных сделок с акциями на Московской бирже в 2007–2016 гг. во многом следовала закономерностям, характерным для других бирж мира. После кризисного спада в 2008–2009 гг. данный биржевой показатель достиг 95,2% в 2011 г., однако за период 2012–2016 гг. он снизился до рекордного среди всех рассматриваемых

¹ Льюис М. Flash Boys: Высокочастотная революция на Уолл-стрит / Майкл Льюис; Пер. с англ. – М.: Альпина Паблишер, 2015, с.51.

² По данным Investment Company Institute (ICI), в 2015 г. средний показатель оборачиваемости портфеля взаимного фонда в США составлял лишь 44% при среднем показателе за период 1980–2015 гг. в размере 60%². (Investment Company Fact Book, 2016. ICI, 56th Edition, p.37).

³ Например, по данным Morningstar, в США отток средств инвесторов из активно управляемых взаимных фондов составил 230,5 млрд долл. в 2015 г. и 340,1 млрд долл. в 2016 г. В то же время чистый приток средств во взаимные фонды с пассивными стратегиями инвестирования достиг 418,5 млрд долл. в 2015 г. и 504,8 млрд долл. в 2016 г. (Morningstar DirectSM Asset Flows Commentary: United States. Morningstar Manager Research, 11 January 2017).

⁴ Подробнее об этом см., например, в отчетах МВФ Financial Stability Report за октябрь 2012 г. и октябрь 2015 г.

бирж уровня – 23,6% от его размера в 2007 г. Обострение проблем с ликвидностью фондовых рынков в мире в России были усилены девальвацией рубля, геополитическими рисками 2014–2016 гг., а также недостатками в сфере регулирования рынка, сдерживающими развитие внутренних институциональных инвесторов (например, замораживание пенсионных накоплений в 2014–2016 гг.).

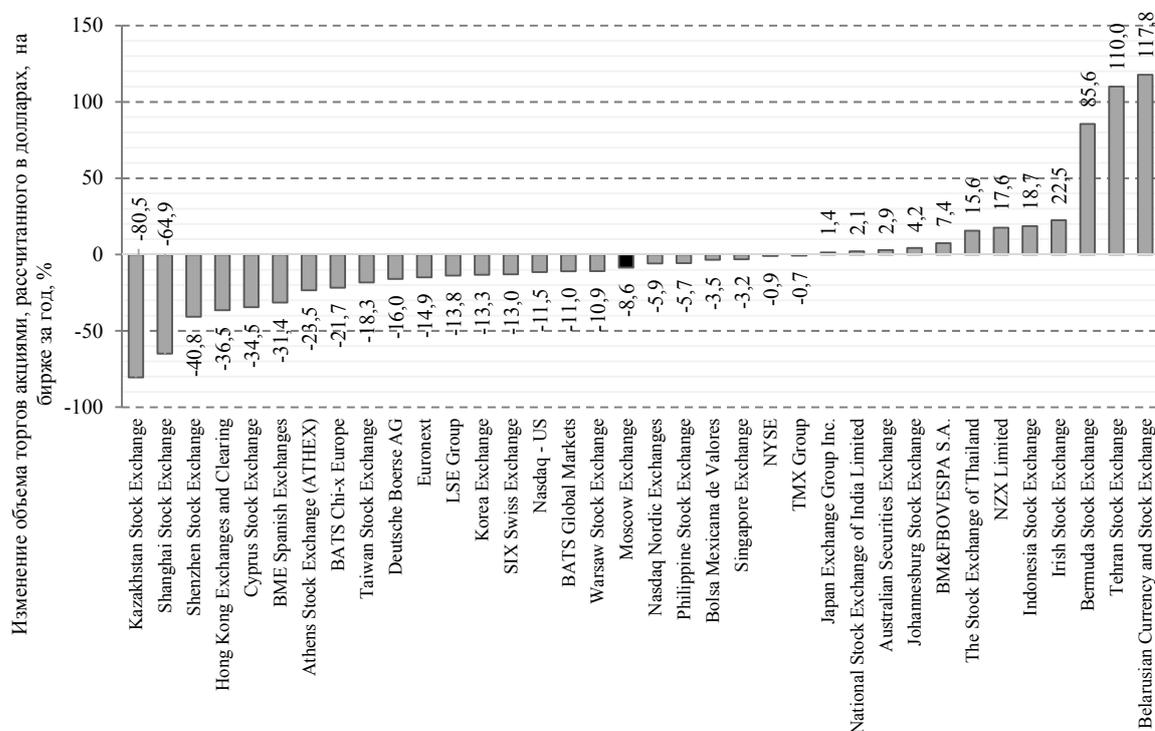


Рис. 10. Изменение объемов рыночных биржевых торгов с акциями, рассчитанных в долларах, в 2016 г., %

Источник: расчеты автора по данным Всемирной федерации бирж.

В условиях недостатка длинных ресурсов на внутреннем рынке акций его участники переключились на механизмы финансирования сделок за счет заемных средств, что привело к опережающему росту сегмента сделок РЕПО с акциями на Московской бирже. В результате общий объем фондового и денежного рынка акций на бирже сократился значительно меньше по сравнению с сегментом рыночных (аукционных) сделок, составив в 2016 г. 82,8% от показателя 2007 г.

Таблица 2

Динамика стоимости рыночных сделок с акциями на крупнейших фондовых биржах в 2007–2016 гг. (2007 г. = 100%)¹

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
США (NYSE и NASDAQ)	100	120,1	72,6	71,0	71,7	54,2	54,3	65,5	69,9	66,2
Китай (две биржи)	100	63,0	128,9	132,8	106,9	81,8	124,9	198,0	674,2	314,4
Япония (Токийская и Осакая биржи)	100	87,3	61,2	63,2	66,3	57,5	103,9	86,8	88,3	89,6

¹ Включая сделки с ценными бумагами иностранных эмитентов на соответствующих биржах.

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Великобритания	100	89,0	62,9	63,5	65,7	50,8	51,7	64,1	60,2	52,9
Euronext	100	84,7	42,7	44,5	47,1	34,8	36,7	43,1	45,8	39,0
Германия	100	95,5	45,1	48,4	52,3	37,9	39,7	43,7	46,3	38,9
Гонконг	100	77,3	70,1	74,1	71,5	54,7	65,5	75,3	105,2	66,8
Канада	100	105,3	75,5	83,0	93,5	82,3	83,2	85,4	71,9	71,3
Австралия	100	77,5	57,9	77,1	86,8	67,9	63,9	58,6	58,0	59,7
Россия (ММВБ – рыночные сделки)	100	89,0	77,3	75,5	95,2	55,8	44,0	46,0	25,8	23,6
Россия (ММВБ – все режимы торгов)*	100	116,5	74,7	92,4	142,5	127,5	123,6	119,2	69,7	82,8
NASDAQ OMX Nordic Exchange	100	84,5	48,8	52,6	58,0	41,1	43,8	50,6	52,9	49,8
Всего по членам Всемирной федерации бирж (WFE)	100	103,1	77,7	83,2	89,0	69,8	77,2	87,5	90,7	95,7

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

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

В 2016 г. по критерию количества компаний в листинге из 81 биржи, статистика по которым раскрывается Всемирной федерацией бирж, Московская биржа занимала лишь 39 место. На рис. 11 показано количество компаний в листинге бирж ММВБ и ее правопреемницы – Московской биржи – за период 2006–2016 гг. После объединения российских бирж РТС и ММВБ число листинговых компаний в 2012 г. достигло максимума – 293, после этого в 2013–2016 гг. наблюдалась тенденция постоянного уменьшения компаний в листинге. В 2016 г. число таких компаний составило 245, или только 83,6% от показателя 2012 г. Основными причинами уменьшения количества компаний в листинге было превращение ранее публичных компаний в частные при их приобретении стратегическими инвесторами, не сопровождаемое приходом новых компаний на биржевой рынок инвестиционных ресурсов.

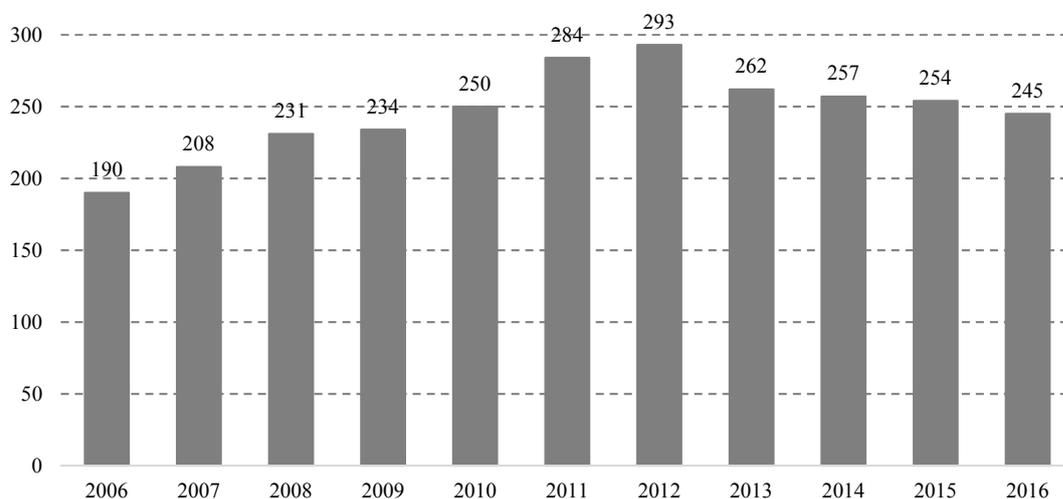


Рис. 11. Количество компаний в листинге Московской биржи в 2006–2016 гг.¹

Источник: расчеты автора по данным сборника НАУФОР «Российский фондовый рынок в 2015 г. События и факты», за 2006–2008 гг. и по данным Всемирной федерации бирж – за 2009–2016 гг.

¹ За период 2006–2011 гг. приводятся данные по листингу ММВБ, за 2012–2016 гг. – листингу ПАО «Московская биржа».

О неиспользуемом потенциале биржи в привлечении новых компаний в листинг свидетельствует тот факт, что в 2016 г. из примерно 1140 акционерных обществ, в которых центральный депозитарий НРД держит счет номинального держателя¹, акции только 246 компаний, или 21,6% от обслуживаемых в НДР, включены в листинг Московской биржи.

В 2015–2016 гг. Московской бирже не удалось преодолеть тенденцию сокращения числа национальных эмитентов акций, прошедших листинг. Решить данную проблему не помогло даже вступление в силу с 1 сентября 2014 г. поправок в ГК РФ и принятие поправок в Федеральный закон от 26 февраля 1995 г. «Об акционерных обществах» с введением новой статьи 7.1 в этот закон², предполагающих, что для получения статуса публичного акционерного общества данные компании предварительно до внесения официальных документов с новым правовым статусом в единый государственный реестр юридических лиц обязаны заключать договор с организатором торговли о листинге акций общества.

Согласно информации Московской биржи, в 2016 г. прошли IPO-SPO семи компаний в ходе которых было привлечено 137,4 млрд руб. (2,1 млрд долл.) средств инвесторов. Это примерно в 1,5 раза больше, чем в 2015 г., когда было размещено акций на 93,3 млрд руб. (1,5 млрд долл.).

В конце 2016 г. Московская биржа завершила проведение реформы листинга, начатой в 2014 г. Она предполагала, что при включении эмитентов в тот или иной уровень листинга в расчете будут приниматься показатель free-float их акций, предоставление отчетности по МСФО, соблюдение установленных показателей доли независимых членов в составах совета директоров, наличие комитетов по внутреннему аудиту, вознаграждениям и кадрам. По итогам данной реформы в начале 2017 г. были снижены рейтинги 21 эмитента и повышен до первого уровня листинг компании ПАО Россети.

Объединение бирж РТС и ММВБ в конце 2011 г. позволило сконцентрировать на единой бирже сразу несколько рынков, имеющих отношение к сделкам с акциями: спот рынок, рынок производных на фондовые индексы и отдельные выпуски акций и денежный рынок в виде сделок РЕПО под залог акций (*рис. 12 и табл. 3*). Это открыло большой простор для опережающего роста сегмента срочного рынка (FORTS), в результате привлечения новой ликвидности на этот сегмент рынка из биржевой инфраструктуры и расширения круга его участников. В результате в общем объеме сделок на финансовом рынке долевых инструментов доля срочного рынка выросла с 46,7% в 2010 г. до 64,2% в 2015 г. В 2016-м – в январе-феврале 2017 гг. рост доли срочного рынка прекратился, что в большей мере связано с высокой доходностью операций на спот рынке акций в 2016 г. Опережающими темпами стал расти и денежный рынок акций (сделки РЕПО), подстегиваемый за счет расширения возможностей брокеров и их клиентов по заимствованию денежных средств под обеспечение акциями³, а также включением после кризиса акций в список ценных бумаг, принимаемых в обеспечение сделок РЕПО, совершаемых Банком России. Доля сделок РЕПО выросла с 26,7% в 2010 г. до 29,4% в 2015 г. и продолжала расти до 38,0% по итогам двух первых месяцев 2017 г.

¹ Рассчитано нами на основании публичной базы данных НРД.

² В соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ.

³ С помощью сделок РЕПО на рынке акций брокер или его клиент привлекают заемные денежные средства под обеспечение принадлежащих им акций. Полученные средства используются для краткосрочного маржинального кредитования клиентов брокеров и других брокеров.

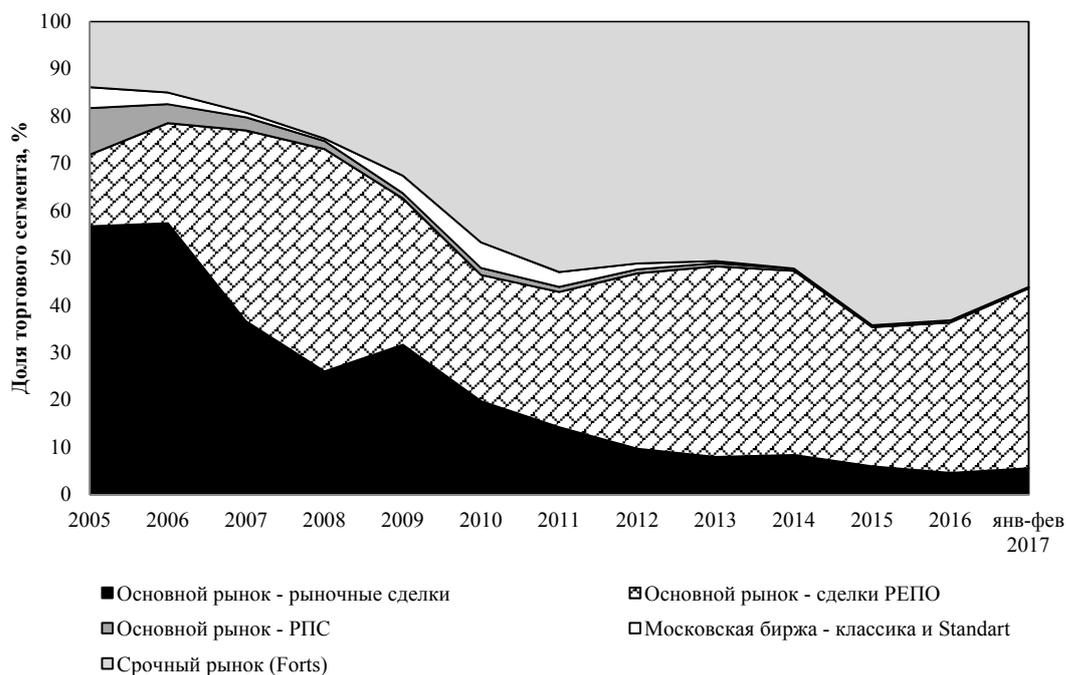


Рис. 12. Структура рынков акций и деривативов на Московской бирже с января 2005 г. по февраль 2017 г.

Источник: расчеты автора по данным российских бирж.

Таблица 3

Структура финансового рынка акций на Московской бирже с января 2005 г. по февраль 2017 г.

	2005	2010	2015	2016	Янв.-фев. 2017
Рыночные (аукционные) сделки	56,7	19,8	6,0	4,6	5,6
Сделки РЕПО	15,1	26,7	29,4	31,8	38,0
РПС	9,8	1,5	0,4	0,4	0,3
Московская биржа – Classica ¹ и Standart	4,4	5,4	0,0		
Срочный рынок (бывший Forts)	13,9	46,7	64,2	63,2	56,1
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: расчеты автора по данным российских бирж.

На рис. 13 и 14 показана структура биржевого рынка акций в разрезе рыночных (анонимных аукционных) сделок, переговорных сделок (РПС) и сделок РЕПО. Характерной тенденцией в развитии рынка акций, наблюдаемой с середины 2006 г. за некоторым перерывом во время кризиса 2008 г., является опережающий рост денежного рынка в виде сделок РЕПО с акциями. Доля данных сделок в общем объеме торгов акциями на бирже выросла с 18,5% в 2005 г. до 86,6% в январе-феврале 2017 г. (рис. 13).

Одновременно с этим происходит как абсолютное, так и относительное сокращение объемов торгов в сегменте рыночных сделок, совершаемых на бирже в режиме анонимного аукциона. Их размер по отношению к общему объему сделок на бирже уменьшился

¹ Торги в секции Classica официально прекращены биржей с 3 августа 2015 г.

с 69,5% в 2005 г. до 12,8% в январе-феврале 2017 г. (рис. 13). В абсолютном выражении объем рыночных сделок сократился с 15,1 трлн долл., достигнутых в 2011 г., до 8,4 трлн долл. в 2016 г., или на 44,3% (рис. 14). Это особенно тревожный факт, поскольку именно в данном режиме торгов формируются рыночные цены акций российских эмитентов.

С помощью сделок РЕПО на рынке акций достигается увеличение краткосрочного денежного спроса на акции за счет заемных средств, который, как правило, удовлетворяется за счет сделок РЕПО с акциями по нерыночным ценам. Это позволяет брокерам и их клиентам получать дополнительные доходы в виде чистого процента за предоставление кредитных ресурсов. После кризиса 2008 г., когда ряд крупных участников биржевых торгов не сумели исполнить свои обязательства по сделкам РЕПО с акциями, основные расчеты в данном сегменте рынка стали производиться через центрального контрагента (клиринговый центр), что в определенной степени позволило к настоящему времени минимизировать кредитные риски по данным сделкам РЕПО.

Тем не менее опережающий рост рынка РЕПО акций вызывает опасения. Прежде всего, публично недоступной является информация о том, насколько надежно на данном сегменте управляются риски, особенно по тем сделкам, расчеты по которым осуществляются внутри брокерских компаний и банков. Ни регулятор, ни сами брокеры не раскрывают общественности элементарных показателей, характеризующих масштаб операций РЕПО и риски участников данных сделок. У общественности нет информации ни о размере коэффициентов утилизации рыночных активов¹ у брокеров и их клиентов, ни о размерах финансового рычага на балансах у брокеров, ни об интегрированных коэффициентах оборачиваемости активов клиентов брокеров. Более того, небанковские брокеры в отличие от управляющих компаний и НПФ не раскрывают своей отчетности, составленной по стандартам МСФО с индикаторами риска их деятельности.

При сокращении сегмента рыночных сделок с акциями теряется возможность для определения справедливой стоимости акций российских эмитентов, цены сделок, применяемые в сегменте РЕПО, являются искаженными. Через сделки РЕПО в спекулятивные операции с акциями втягивается масса неискушенных инвесторов, принимающих на себя риски, которые они не понимают. Кроме того, избыточное стимулирование спекулятивных сделок отвлекает частных инвесторов от реализации более долгосрочных стратегий инвестирования.

Со стратегической точки зрения, гипертрофированное развитие денежного рынка на бирже ограничивает ее способность как центра перераспределения капитала в пользу наиболее эффективных эмитентов и стимулирования роста новых компаний. Денежный рынок в большей мере способствует сохранению позиций действующих компаний, сложившейся структуры экономики, поскольку его основные ресурсы приходятся на инструменты самых крупных по капитализации эмитентов ценных бумаг.

¹ Коэффициент утилизации рыночных активов равен отношению текущей стоимости ценных бумаг, использованных в качестве обеспечения операций РЕПО с контрагентами, к текущей стоимости ценных бумаг, имеющихся у брокера или его клиентов в наличии.

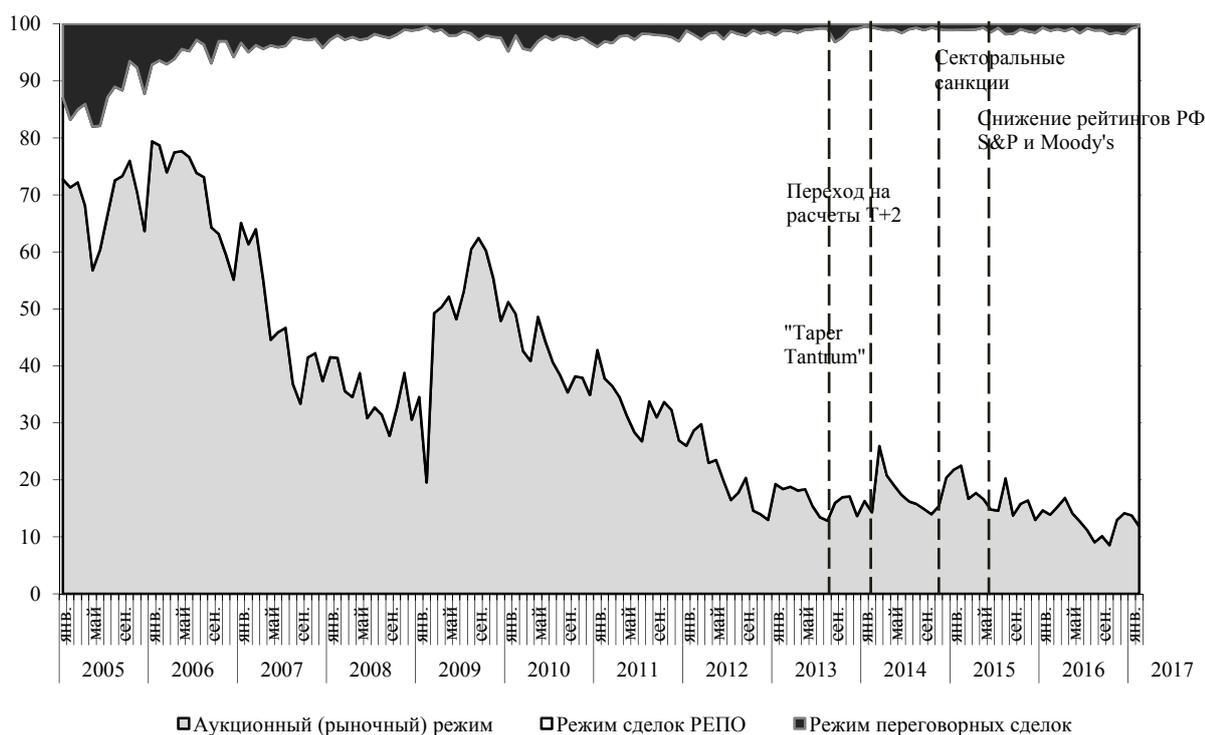


Рис. 13. Структура сделок с акциями на основном рынке Московской биржи с января 2005 г. по февраль 2017 г., %

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Наложение на данные о биржевой ликвидности, и, прежде всего, об объемах рыночных сделок с акциями важных событий, которые могли оказать влияние на поведение внутренних и иностранных инвесторов (рис. 13 и 14), показывает, что данные события, как правило, не приводили к существенным изменениям активности участников биржевых торгов¹. Например, завершение перехода биржевого рынка акций на расчеты T+2 в сентябре 2013 г. пока не привело к каким-либо заметным результатам в виде притока новых средств иностранных или внутренних инвесторов на фондовый рынок. Впрочем, этому могли помешать объективные факторы, ограничивающие приход иностранных инвесторов на внутренний рынок, такие как введение секторальных санкций в июле 2014 г. и снижение суверенного кредитного рейтинга России международными рейтинговыми агентствами S&P и Moody's в январе-феврале 2015 г. ниже инвестиционного уровня.

Отчасти это подтверждает гипотезу, сформулированную в 2016 г. Банком России, о том, что поведение нерезидентов на российском рынке акций, оказывающее существенное влияние на ликвидность биржевого рынка акций, в большей степени определяется факторами глобального, а не локального характера².

¹ В перечне приведенных факторов термин «Taper Tantrum» (судорожная реакция) принято относить к событиям, случившимся в мае 2013 г., когда под влиянием слухов о скором повышении процентной ставки американской ФРС, началось массовое бегство глобальных инвесторов из развивающихся финансовых рынков.

² Обзор денежного рынка и рынка деривативов. Информационно-аналитические материалы Банка России, № 4, III квартал 2016 г., с.15.

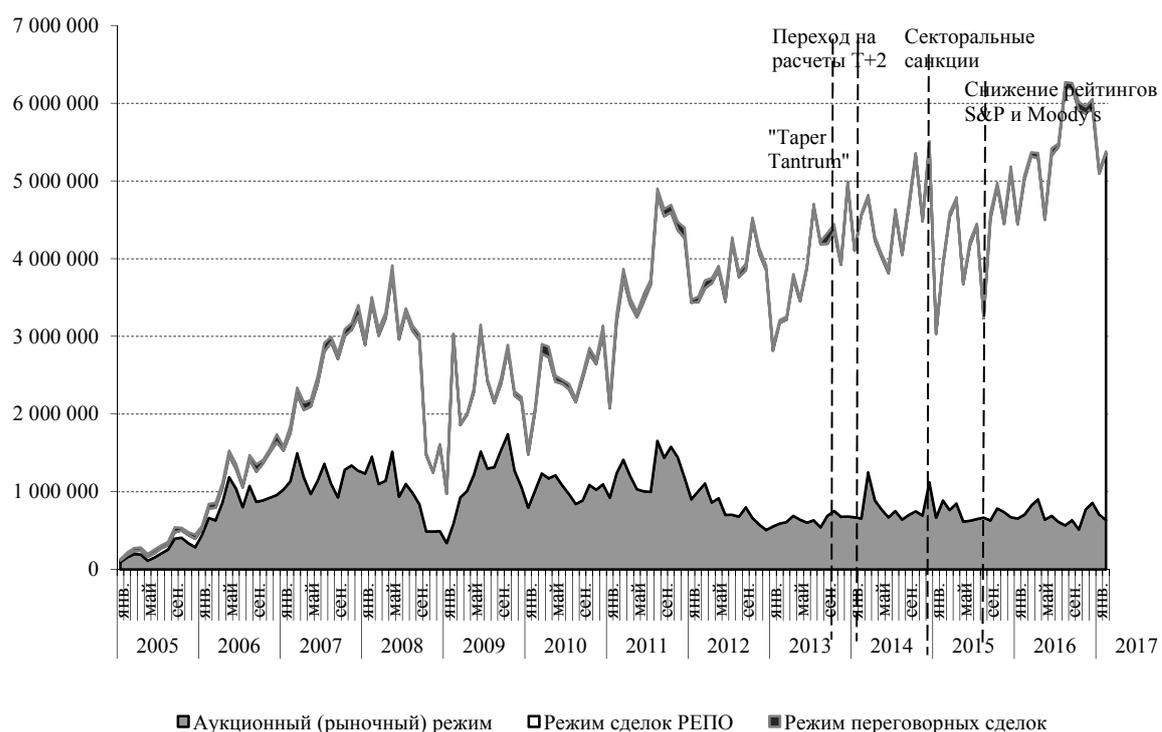


Рис. 14. Объемы сделок с акциями на основном рынке Московской биржи с января 2005 г. по февраль 2017 г., млн руб.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Таким образом, ключевой проблемой, на решении которой, по нашему мнению, целесообразно сосредоточиться бирже, является поиск источников роста рыночных сделок с акциями. Ключевым направлением в решении данных вопросов может быть развитие системы пенсионных накоплений, рост коллективных инвестиций, индивидуальных инвестиционных счетов и других форм аккумуляции денежных накоплений частных инвесторов.

На рис. 15 и в табл. 4 показана структура сделок с акциями в разрезе частных брокеров и контролируемых государством компаний (КГК)¹. Отдельно выделены операции по финансовому холдингу «Открытие», в котором косвенная доля государства в уставном капитале (через ВТБ) составляет всего около 10%, но по ряду непубличных причин часто привлекаемому для исполнения особо важных поручений государственных структур (например, андеррайтингу крупнейших эмиссий биржевых облигаций НК «Роснефть» в 2015 и 2016 гг., скупке крупных пакетов государственных еврооблигаций в 2015 г., крупных сделок рефинансирования в рублях и валюте со стороны Банка России).

Как показывают данные рис. 15, основная доля оборотов с акциями на Московской бирже по-прежнему приходится на частные российские финансовые организации, объемы сделок с участием дочерних брокерских структур крупных иностранных банков

¹ По состоянию на 2016 г. к участникам рынка, контролируемым государством, в выборке относились следующие участники биржевых торгов: Сбербанк России, Сбербанк КИБ, ВТБ, ВТБ Капитал и его дочерние структуры, ВТБ 24, Газпромбанк, Россельхозбанк, Связь-банк, КИТ Финанс, ВЭБ.

(GIB-subs)¹ играют относительно скромную роль. Доля частных брокерских компаний в объемах торгов составила 62,2% в феврале 2017 г. по сравнению с 86,2% в 2005 г. При этом доля дочерних структур иностранных банков в феврале 2017 г. составляла всего 6,6%. Парадоксом процесса коммерциализации российских фондовых бирж и их объединения в одну публичную компанию является то, что именно те российские частные брокеры-дилеры, через которых совершается больше половины сделок с акциями на бирже, практически никак не представлены в структуре акционерного капитала самой биржи².

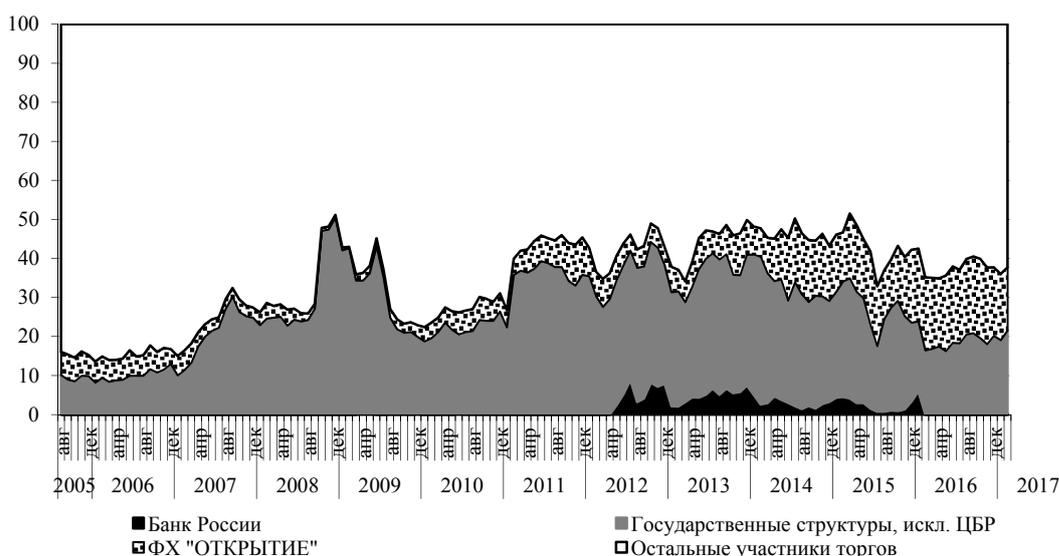


Рис. 15. Доля частных брокеров и КГК в объемах торгов акциями на Московской бирже с августа 2005 г. по февраль 2017 г., %

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Таблица 4

Доля частных брокеров и КГК в объемах торгов акциями на Московской бирже на конец отчетного периода, %

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	фев. 2017
Банк России		0,0	0,0	7,9	7,5	3,2	3,3	0,0	0,0
КГК	9,9	26,4	35,8	30,3	33,5	25,8	20,2	20,2	21,6
Финансовый холдинг «Открытие»	3,8	9,1	9,6	4,7	8,9	14,2	18,7	17,5	16,2
Иные участники биржевого рынка	86,3	64,5	54,6	57,1	50,2	56,7	57,8	62,3	62,2
из них:									
GIB-subs*				7,3	8,9	4,8	5,7	6,3	6,6

* GIB-subs – дочерние компании глобальных инвестиционных банков, являющиеся юридическими лицами по законодательству Российской Федерации и имеющие лицензию на право осуществления брокерской деятельности на рынке ценных бумаг.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

¹ В нашей выборке это: Голдман Сакс, Дойче Банк, Ю-Би-ЭС банк (UBS), ИНГ Банк (Евразия), Банк Кредит Свисс (Москва), Райффайзенбанк, КБ "Ситибанк», ЮниКредит Банк, КБ "Дж.П. Морган Банк Интернешнл", АКБ "РОСБАНК", ООО "Барклайс Капитал", Меррилл Линч, Морган Стэнли Банк, Эйч-эс-би-си Банк.

² Структура капитала Московской биржи рассматривается в разделе 3.5.

Доля контролируемых государством компаний в общем объеме биржевых сделок с акциями выросла с 9,9% в 2005 г. до 21,6% в феврале 2017 г. Однако, как показано на *рис. 15*, основной всплеск экспансии КГК в торгах акциями на бирже, как правило, приходился на наиболее сложные этапы деятельности российского рынка, конец 2008 г. – первую половину 2009 г., когда за счет централизованных кредитных ресурсов осуществлялась программа мер по поддержке внутреннего фондового рынка через Внешэкономбанк. Другим примером повышенной активности КГК на организованном рынке акций был период 2011–2015 гг., когда из-за ограничений в привлечении заемных ресурсов на глобальном рынке капитала для российских финансовых организаций сначала из-за кризиса в еврозоне, а затем – введения секторальных санкций, Банк России был вынужден проводить активную политику рефинансирования банков через сделки РЕПО, в том числе под обеспечение в виде акций российских компаний. За это время суммарная доля КГК и Банка России в объеме биржевых сделок с акциями сначала выросла с 26,4% в 2010 г. до 41,0% в 2013 г., а затем вновь уменьшилась до 23,5% в 2015 г.

В 2016 г. Банк России не совершал сделок РЕПО с акциями на бирже, а доля КГК в объемах биржевых торгов достигла 20,2%, то есть стала ниже уровня 2010 г., что в определенной мере свидетельствует о стабилизации ситуации на финансовом рынке. Во многом это было связано с изменением модели рефинансирования банковской системы, когда сделки РЕПО между Банком России и преимущественно крупными государственными банками были заменены на более диверсифицированные сделки РЕПО через центрального контрагента, где поставщиками ликвидности на рынок выступают крупные банки, держащие значительные остатки свободных средств крупных бюджетополучателей.

Обращает на себя внимание значительное увеличение в объемах биржевых торгов акциями доли финансового холдинга «Открытие», превратившегося в самого крупного игрока в данном сегменте биржевых операций. Доля компании в объеме сделок с акциями на бирже выросла с 3,8% в 2005 г. до 16,2% в феврале 2017 г. Можно предполагать, что данный прогресс был достигнут компаниями данного холдинга не только за счет активных стратегий поглощения других банковских структур, но и активного участия финансового холдинга в различных проектах по рефинансированию банковской системы за счет различных централизованных финансовых ресурсов.

Таким образом, можно сделать вывод, что, несмотря на сокращение ликвидности, секторальные санкции и иные сложности, биржевой рынок акций представлен достаточно широким кругом различных участников торгов. Основные объемы биржевых торгов с акциями приходятся на частные российские финансовые организации, а также контролируемые государством компании. Некоторые сдвиги в 2016 г. в структуре сделок в пользу частных посредников, скорее, говорят о том, что бирже удалось построить более диверсифицированный механизм рефинансирования банковской системы, а сам рынок стал более устойчивым. Анализ структуры инвесторов на бирже показывает тенденцию роста активности нерезидентов, которой не помешало даже введение секторальных санкций.

Несмотря на то, что состояние внутренней конкуренции является одной из наиболее острых проблем российского фондового рынка, данный вопрос относительно слабо представлен в отчетах официальных органов власти, как с точки зрения методологии оценки состояния конкуренции, так и самих эмпирических данных. Поэтому в данном случае рассматриваются лишь отдельные аспекты данной проблемы.

На рис. 16 приводятся сведения о динамике индекса Херфиндаля – Хиршмана (ННІ)¹ на рынке акций и облигаций Московской биржи с января 2005 г. по февраль 2017 г. По оценкам ФАС, рынок является низко концентрированным при значении ННІ менее 800, умеренно концентрированным при $800 < \text{ННІ} < 1800$ и высококонцентрированным, если ННІ превышает 1800².

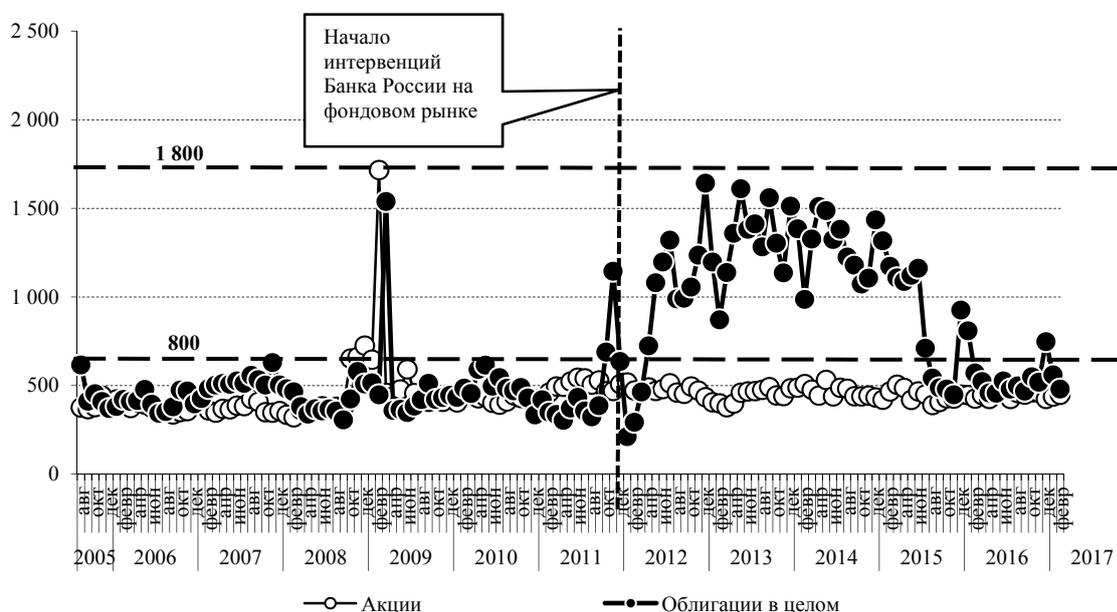


Рис. 16. Индекс Херфиндаля – Хиршмана по объему биржевых торгов с акциями и облигациями на Московской бирже (все режимы торгов)³

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

На протяжении всего периода наблюдений, за редким исключением во время кризиса 2008 г., когда Банк России был вынужден проводить сделки РЕПО, обеспеченные акциями, в том числе в 2016 г., ННІ по сделкам на рынке акций Московской биржи стабильно находился на уровне около 500, то есть данный сегмент рынка был низко концентрированным. Несколько иные тенденции действовали на рынке облигаций, где выделяются три разных периода поведения ННІ. С августа 2005 г. по август 2011 г. ННІ по рынку облигаций незначительно колебался вокруг уровня 500, демонстрируя показатели низко концентрированного рынка. С сентября 2011 г. до начала 2015 г., когда Банк России в

¹ Индекс концентрации рынка Херфиндаля – Хиршмана (ННІ) рассчитывается как сумма квадратов процентных долей в объемах биржевых торгов каждого участника: $\text{ННІ} = (D1)^2 + (D2)^2 + \dots + (Dm)^2$, где D_i - доля на рынке i -го участника, выраженная в процентах; $i = 1, 2, \dots, m$.

² 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 N 86.

³ Из-за прекращения с августа 2015 г. раскрытия информации Московской биржей о сделках конкретных участников рынка с корпоративными, региональными и государственными облигациями и переходом к раскрытию лишь агрегированной информации о сделках участников со всеми видами облигаций, а также того обстоятельства, что публикация информации о сделках с ОФЗ на бирже началась лишь с февраля 2012 г., при расчете (ННІ) по рынку облигаций был использован ряд допущений. До февраля 2012 г. ННІ по рынку облигаций рассчитывался по сделкам только с корпоративными и региональными облигациями, а с февраля 2012 г. он включает все виды облигаций.

значительных объемах совершал операции РЕПО под залог облигаций, значения ННІ по данному сегменту биржевого рынка вышли в диапазон от 800 до 1800, что характерно для умеренно концентрированного рынка. По мере сокращения объемов рефинансирования банков с помощью сделок РЕПО с участием Банка России, начиная с февраля-марта 2015 г. рынок облигаций вновь вернулся к состоянию низко концентрированного со значениями ННІ, близкими 500. Отдельные всплески значения ННІ за этот период приходились на декабрь 2015 г. и декабрь 2016 г., при размещении значительных объемов корпоративных облигаций ПАО НК «Роснефть».

О слабом уровне конкуренции на рынках андеррайтинговых и консалтинговых услуг при размещении корпоративных и региональных облигаций свидетельствуют данные индекса Херфиндаля – Хиршмана (рис. 17). Начиная с 2009 г., рынок инвестиционно-банковских услуг по сделкам с корпоративными облигациями превратился из высококонкурентного в умеренно концентрированный, когда ежемесячные значения ННІ попадают в диапазон от 800 до 1800. В 2016 г. в сегменте услуг по корпоративным облигациям ННІ был равен 1197. С 2011 г. рынок услуг по выпускам региональных облигаций, балансирует между зонами умеренно и высококонцентрированного рынка. В 2016 г. со значением ННІ 2463 он подпадал под определение высококонцентрированного рынка.

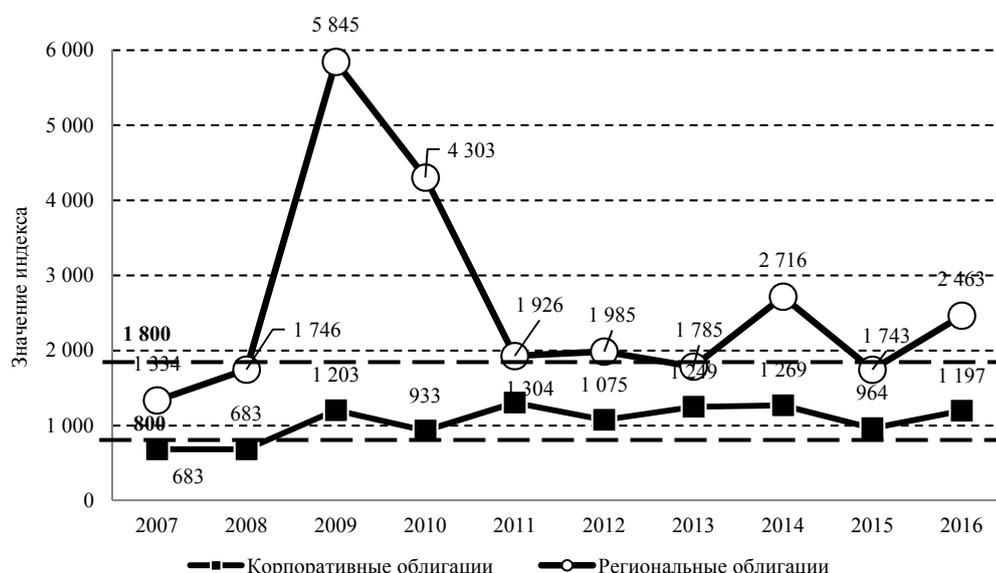


Рис. 17. Индекс Херфиндаля – Хиршмана: услуги по организации выпусков рублевых корпоративных и региональных облигаций в 2007–2016 гг.

Источник: Расчеты автора по данным рейтингов организаторов размещений облигаций на ресурсе cBonds.ru за 2007–2016 гг.

Основными каналами влияния рынка акций на экономический рост являются привлечение компаниями инвестиционных ресурсов с помощью первичных размещений долевых ценных бумаг, а также сделки слияния-поглощения. Как следует из данных табл. 5, в 2014–2016 гг. на рынке IPO-SPO компаний наблюдался спад активности, объясняемый не только последствиями секторальных санкций, но, даже в большей мере, рецессией российской экономики. В 2014, 2015 и 2016 гг. объемы сделок составили соответственно

1,7, 0,6 и 2,1 млрд долл., что значительно меньше чем за предшествующие три года, когда рынок публичных размещений за год не опускался ниже 9,0 млрд долл.

Аналогичный спад наблюдался в сегменте сделок слияний-поглощений, хотя здесь, оценки существенно отличаются у разных аналитических ресурсов (Merger.ru, KPMG, агентство АК&М, Thomson Reuters). На основании оценок Merger.ru, объем сделок слияний-поглощений с участием российских компаний составил в 2014, 2015, 2016 гг. соответственно 58,7, 59,9 и 41,7 млрд долл., что, как и в случае с публичными размещениями акций, ниже объема сделок за предшествующие три года. При этом, как видно из приводимых цифр, рынок слияний и поглощений в России на порядок превосходил объемы сделок IPO-SPO, что свидетельствует о слабости внутреннего публичного рынка как механизма перераспределения инвестиционных потоков в российской экономике.

Таблица 5

Параметры рынка акций российских компаний, млрд долл.

	Капитализация	Вторичный рынок, включая иностранные биржи	IPO-SPO акций	Поступления в основной капитал от IPO			Объем завершившихся сделок слияния-поглощения
				млрд долл.	то же в % к капитализации	то же в % к объему IPO-SPO	
2000	41	47	0,5	0,2	0,5	40,0	5,0
2001	75	49	0,2	0,1	0,1	50,0	12,0
2002	106	87	1,3	0,2	0,2	15,4	18,1
2003	176	188	0,6	0,2	0,1	33,3	32,4
2004	230	541	3	0,1	0,0	3,3	27,1
2005	549	374	5,2	3,2	0,6	61,5	60,2
2006	1057	914	17	3,2	0,3	18,8	61,9
2007	1503	1687	33	3,6	0,2	10,9	127,7
2008	397	1983	1,9	2,1	0,5	110,5*	117,0
2009	861	1156	1,7	2,0	0,2	117,6*	55,7
2010	1379	1431	6,3	2,4	0,2	37,9	55,1
2011	1096	2222	11,3	2,6	0,2	23,1	94,3
2012	1079	1931	9,5	3,1	0,3	32,6	72,7
2013	1041	1801	9,0	3,1	0,3	34,4	156,1
2014	517	1739	1,7	3,1	0,6	182,0*	58,7
2015	393	997	0,6	0,9	0,2	150,0*	56,9
2016	635	1134	2,1	0,7	0,1	32,0**	41,7

* значение больше 100%, поскольку часть инвестиций в основной капитал могли производиться за счет частных размещений акций; ** сумма поступления по результатам IPO компаний Роснефть и ФХ «Открытие» на Московской бирже в 2016 г.

Источник: расчеты автора по данным Росстата, Банка России, Московской биржи и информационно-аналитического ресурса Merger.ru

В 2016 г. в общих источниках инвестиций в основной капитал доля эмиссии акций составляла всего 0,1%. Это предполагает, что основной объем новых средств, привлекаемых российскими компаниями на внутреннем рынке акций и корпоративных облигаций, продолжал идти на рефинансирование или погашение долгов, финансирование сделок слияний-поглощений и на иные цели, не имеющие прямого отношения к инвестициям в основные средства.

Таким образом, биржевой рынок акций пока вносит относительно скромный вклад в накопление реальных активов компаний и в экономический рост. Иными словами, потенциал внутреннего фондового рынка в решении ключевых проблем российской экономики пока в полной мере не используется.

3.3. Рынок облигаций

3.3.1. Рынок негосударственных облигаций

В 2016 г. стоимость облигационных займов в России продолжала расти, достигнув 16,2 трлн руб., что на 13,8% больше по сравнению с 2015 г. (рис. 18). Стоимость корпоративных облигаций, включая нерыночные выпуски, за год увеличилась с 8,1 трлн руб. до 9,4 трлн руб., или на 17,0%; региональных облигаций – с 0,58 трлн руб. до 0,63 трлн руб., или на 10,1%; федеральных облигаций (ОФЗ, ГСО и др.) – с 5,6 трлн руб. до 6,1 трлн руб., или на 9,5%. Несмотря на высокую потребность в денежных средствах для финансирования бюджетных расходов, в 2016 г. Минфин России проводил умеренную политику по наращиванию внутреннего государственного долга, оставляя возможность для роста заимствований отрезанных от глобального долгового рынка российских компаний и регионов.

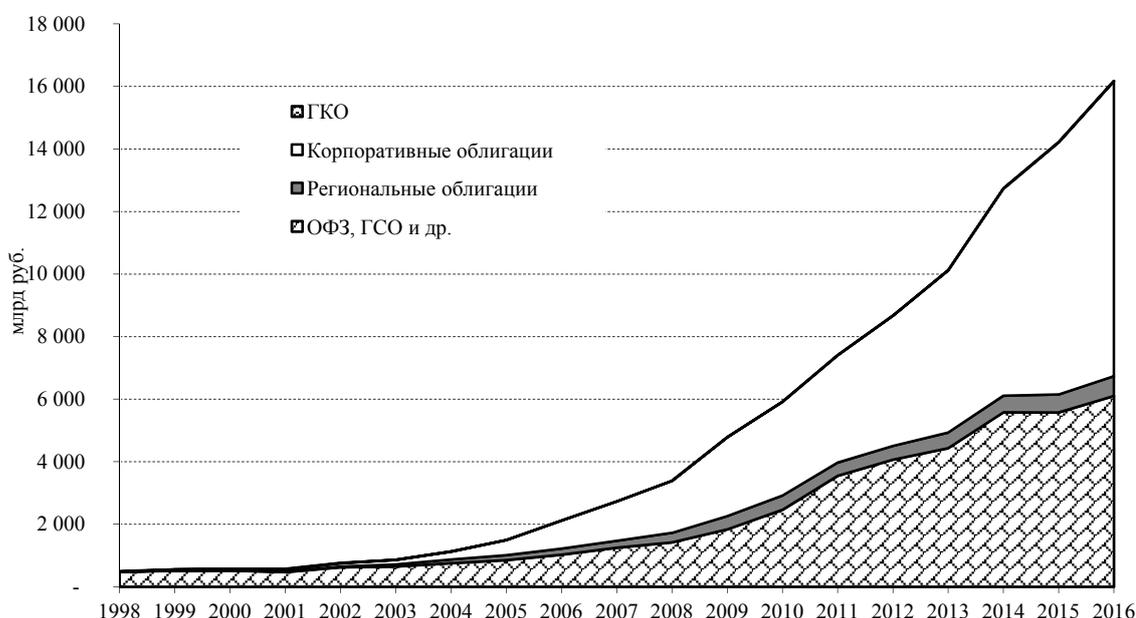


Рис. 18. Объемы рублевых облигаций в обращении, млрд руб.

Источник: расчеты автора по данным Минфина России и Cbonds.ru.

В отличие от ситуации с 2015 г. в 2016 г. наблюдался рост объемов размещений на Московской бирже всех рассматриваемых категорий долговых финансовых инструментов (рис. 19). Наибольший рост пришелся на корпоративные облигации, объем размещений которых вырос с 1,8 трлн руб. в 2015 г. до 3,7 трлн руб. в 2016 г., или в 2,1 раза. Основную роль в таком росте размеров размещенных корпоративных облигаций сыграла нерыночная эмиссия облигаций НК «Роснефть» в конце 2016 г.

Объем эмиссии федеральных облигаций вырос с 0,84 трлн руб. в 2015 г. до 1,05 трлн руб. в 2016 г., или на 26,2%. За тот же период времени объем выпусков региональных облигаций вырос со 100,0 млрд руб. до 159,0 млрд руб., или на 59,0%. Применительно

ко всем категориям облигаций драйверами роста их размещений со стороны предложения выступала растущая потребность бизнеса и государства в финансировании своих расходов и проектов в условиях ограниченного доступа на зарубежные финансовые рынки и проблемах в доходной базе, а со стороны спроса – рост избыточной ликвидности в банковском секторе и спрос на рублевые активы со стороны отдельных категорий иностранных портфельных инвесторов.



Рис. 19. Объемы размещений рублевых облигаций¹ в 1993–2016 гг.

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

Несмотря на присутствие почти 400 эмитентов в листинге, первичный рынок корпоративных облигаций на Московской бирже является высоко концентрированным с преобладанием на нем эмиссий контролируемых государством компаний. Как следует из данных табл. 6, на долю 24 самых крупных эмитентов в 2010–2016 гг. приходилось 60–70% объемов размещений корпоративных облигаций; в 2016 г. данный показатель составил 67,8% по сравнению с 61,5% в 2015 г. Среди крупных эмитентов преобладали контролируемые государством компании (КГК); только на тех из них, которые входили в группу топ-24 эмитентов, в 2016 г. приходилось 48,2% от общей стоимости выпусков корпоративных облигаций всех компаний на рынке. В 2015 г. данный показатель составлял 46,4%. Таким образом, рынок корпоративных облигаций в настоящее время функционирует как механизм перераспределения финансовых ресурсов на рынке в пользу крупных и преимущественно КГК.

¹ В данном случае объем размещений региональных и корпоративных облигаций оценивался исходя из объемов сделок по размещению облигаций, ежемесячно раскрываемых Московской биржей. Указанные данные могут отличаться от данных по объему размещений указанных ценных бумаг, публикуемых информационно-аналитическим ресурсом Cbonds.ru, из-за наличия не учитываемых биржей закрытых размещений облигаций.

Таблица 6

Концентрация эмитентов рублевых корпоративных облигаций: доля эмитентов, контролируемых государством, в 2009–2016 гг.

	Первые 5 эмитентов		Первые 10 эмитентов		Первые 24 эмитента		всего по рынку
	всего	в т.ч. государственные	всего	в т.ч. государственные	всего	в т.ч. государственные	
2009							
Млрд руб.	440	390	610	441	803	513	917
Доля, %	48,0	42,5	66,5	48,1	87,6	55,9	100,0
2010							
Млрд руб.	177	147	304	200	513	317	855
Доля, %	20,7	17,2	35,6	23,4	60,0	37,1	100,0
2011							
Млрд руб.	241	191	389	309	642	405	1089
Доля, %	22,1	17,5	35,7	28,4	59,0	37,2	100,0
2012							
Млрд руб.	265	265	429	334	690	443	1199
Доля, %	22,1	22,1	35,8	27,9	57,5	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
2014							
Млрд руб.	875	827	1051	934	1334	1038	1739
Доля, %	50,3	47,6	60,4	53,7	76,7	59,7	100,0
2015							
Млрд руб.	683	683	861	788	1180	891	1919
Доля, %	35,6	35,6	44,9	41,1	61,5	46,4	100,0
2016							
Млрд руб.	972	882	1228	1038	1653	1176	2439
Доля, %	39,9	36,2	50,3	42,6	67,8	48,2	100,0

Источник: расчеты автора по данным sBonds.ru, rusBonds.ru и Московской биржи.

В 2016 г. российские компании начали возвращаться на рынок еврооблигаций. Четыре компании – Альфа-банк, Полюс золото, UC Rusal и Северсталь провели успешные размещения. По данным Sbonds, в 2016 г. российские корпоративные заемщики привлекли на внешнем рынке 12,3 млрд долл. по сравнению с 4 млрд долл. в 2015 г.

В 2016 г. стоимость рублевых корпоративных облигаций оценивалась в 141 млрд долл., еврооблигаций – 136 млрд долл., годом раньше данные цифры соответственно составляли 133 млрд долл. и 139 млрд долл. (рис. 20) Всего же после обострения геополитических рисков, начиная с 2014 г., стоимость еврооблигаций российских компаний сократилась со 182 млрд долл. в 2013 г. до 136 млрд долл. в 2016 г., или на 25,3%. За тот же период времени стоимость внутренних корпоративных облигаций в долларовом выражении снизилась со 165 млрд долл. до 141 млрд долл., или на 14,6%.

В 2016 г. на первичном рынке наблюдался процесс активизации деятельности эмитентов и андеррайтеров в сфере инноваций с выпуском новых финансовых инструментов. К числу наиболее значимых инноваций можно отнести размещение бессрочных субординированных облигаций Россельхозбанка, выпуск однодневных облигаций ВТБ, выпуск секьюритизированных ценных бумаг АИЖК в рамках проекта «Фабрика ИЦБ».

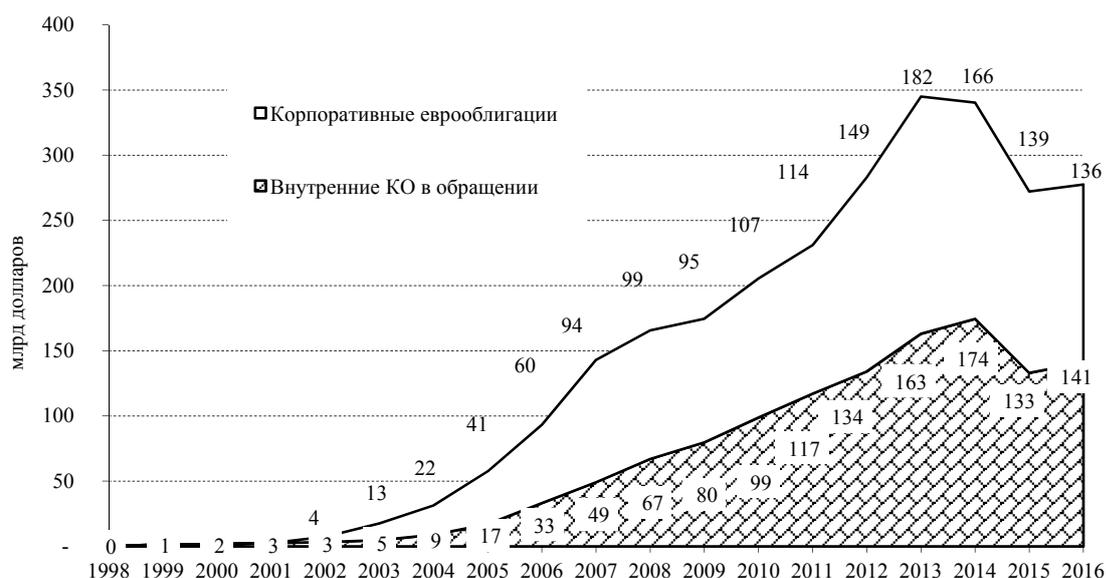


Рис. 20. Объемы корпоративных облигаций российских эмитентов в обращении

Источник: расчеты автора по данным CBonds и Московской биржи.

Спрос на новые выпуски корпоративных облигаций и объем сделок на вторичном рынке во многом определяются состоянием ликвидности на внутреннем денежном рынке. В разные периоды времени с начала 2000-х можно выделить несколько этапов, когда ликвидность на рынке формировалась за счет разных факторов, что влияло на рынок корпоративных облигаций (рис. 21). С января 2001 г. по июль 2004 г. наблюдался период умеренной ликвидности, когда спрос на корпоративные облигации поддерживался за счет внутренних источников банков и средств нерезидентов, замороженных после дефолта на счетах типа С. С августа 2004 г. по август 2008 г. после получения Россией инвестиционных рейтингов от международных рейтинговых агентств и до кризиса 2008 г. на фоне стабилизации рубля наблюдался период стратегий carry trade¹, когда ликвидность и спрос на облигации формировались за счет дешевых иностранных заимствований. С сентября 2008 г. по август 2011 г. наблюдался период кризиса и посткризисного восстановления, когда монетарные власти поддерживали необходимый уровень ликвидности в банковской системе за счет целевых источников централизованных средств, но при этом за счет высокой ставки рефинансирования ограничивали ее использование на цели кредитования бизнеса и физических лиц. С сентября 2011 г. по январь 2016 г. наблюдался период поддержки ликвидности преимущественно за счет рефинансирования Банком России банков в виде сделок РЕПО.

¹ Согласно определению Банка России carry trade – стратегия заимствования по низким ставкам с последующим инвестированием привлеченных денежных средств в финансовые активы с более высокой доходностью. Используется участниками валютного и фондового рынка с целью получения дохода от положительной разницы процентных ставок привлечения и размещения в разных валютах или на разные сроки. (Финансовое обозрение: условия проведения денежно-кредитной политики. Информационно-аналитический материал Банка России. № 4, IV квартал 2016 г., сс.36–37).

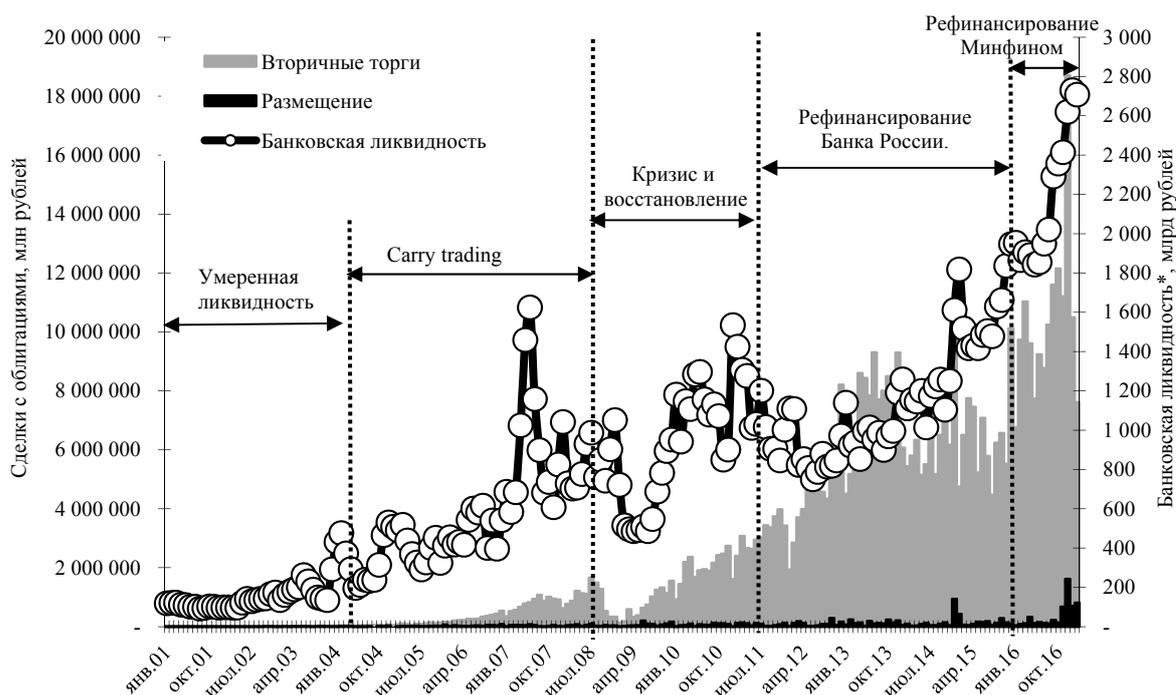


Рис. 21. Операции с корпоративными облигациями и банковская ликвидность с января 2001 г. по февраль 2017 г.

* под банковской ликвидностью понимаются остатки денежных средств банков на корреспондентских счетах и депозитах в Банке России.

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

С января 2016 г. по настоящее время основным фактором поддержки ликвидности в банковской системе стало накопление средств на счетах бюджетополучателей в банках в процессе финансирования бюджетных расходов за счет ресурсов резервного фонда, то есть бюджетные источники. Именно данный фактор привел к появлению в 2016 г. феномена избыточной ликвидности в банковской системе, при которой рублевые облигации наряду с депозитными аукционами банка России стали основными механизмами ее абсорбции.

Как показано на рис. 22 за период с июля 2001 г. по март 2017 г. внутренний рынок корпоративных облигаций испытал два шока – в феврале 2009 г., когда доходность облигаций портфеля IFX-Cbonds выросла до 24,8% годовых с последующем снижением его дюрации до 0,8 года, а также в конце декабря 2014 г. когда средняя доходность облигаций портфеля IFX-Cbonds достигла 17,0% годовых со снижением дюрации до 0,7 года. Шок 2014 г. во многом был вызван введением секторальных санкций в июле 2014 г. и резким падением цен на нефть с сентября 2014 г. Однако со второй половины 2015 г., благодаря усилиям в монетарных властей, в значительной степени удалось стабилизировать ситуацию на внутреннем долговом рынке. К концу марта 2017 г. доходность портфеля IFX-Cbonds снизилась до 9,68% годовых, его дюрация повысилась до 1,42 года. По размеру доходности к погашению рынок корпоративных облигаций лишь на 1–1,5 п.п. пока не достиг предкризисного уровня 2013 г., а по дюрации вышел на прежние рубежи. Однако в отличие от рынка ОФЗ, где более активно присутствуют нерезиденты, рынок

корпоративных облигаций в значительно большей мере сталкивается с проблемой ликвидности.

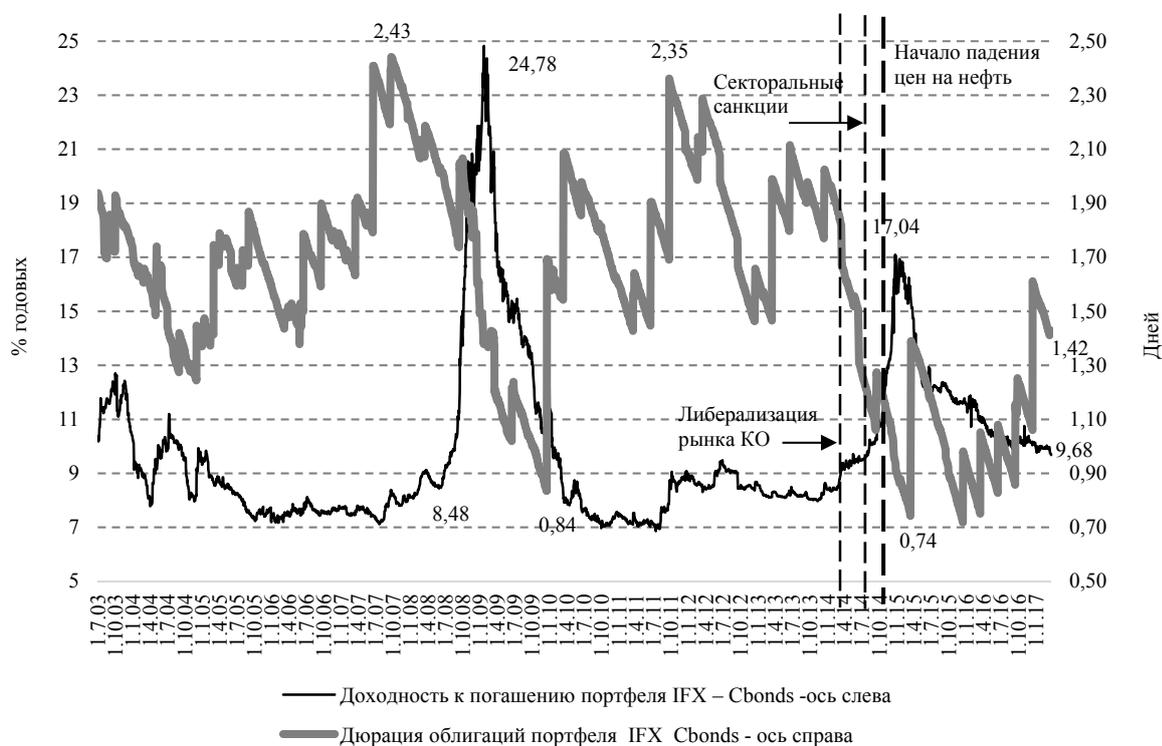


Рис. 22. Динамика доходности к погашению и дюрации портфеля корпоративных облигаций IFX-Cbonds с 01.07.2003 г. до 23.03.2017 г.

Источник: расчеты автора по данным sBonds.ru.

Таким образом, драйверами роста рынка корпоративных облигаций на разных этапах выступали различные факторы, однако в большей мере они предполагали использование краткосрочных источников средств и стратегий. Дефицит на рынке долгосрочных ресурсов и нестабильность инвестиционного климата выступают сдерживающими факторами роста рынка негосударственных заимствований.

Доминирование денежного рынка в общей структуре сделок на вторичном рынке с корпоративными облигациями на Московской бирже иллюстрируется на рис. 23. В январе-феврале 2017 г. доля сделок РЕПО в стоимости биржевых сделок с корпоративными облигациями достигла рекордного уровня – 97,2%. В это же время только 0,9% сделок с корпоративными облигациями являлись рыночными, то есть заключались на анонимном аукционе. Для сравнения, в 2005 г. доля сделок РЕПО составляла 28,0%, а рыночных сделок – 11,5%; оставшиеся 60,6% сделок совершались в переговорном режиме.

Низкая ликвидность рыночных сделок с корпоративными облигациями на бирже затрудняет применение рыночной и справедливой стоимости в ценообразовании данных инструментов, что создает риски в учете финансовых организаций. В 2016 г. так и не стали популярными услуги ценовых центров на финансовых центрах, идея создания которых исходила от Банка России и саморегулируемых организаций.

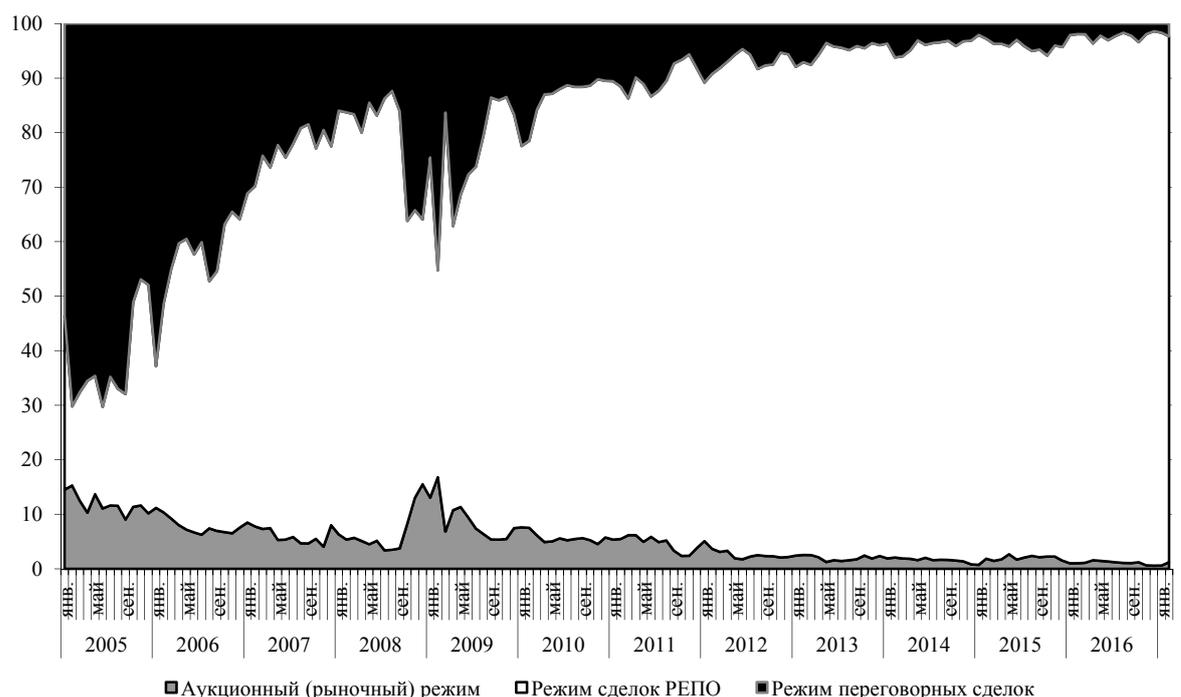


Рис. 23. Структура сделок с корпоративными облигациями на Московской бирже, %

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Стоимость всех сделок с корпоративными облигациями на Московской бирже выросла с 77,5 трлн руб. в 2015 г. до 126,8 трлн руб. в 2016 г., или на 64,0% (рис. 24). В основном это произошло за счет роста сделок РЕПО в конце 2016 г., использованных для рефинансирования облигаций НК «Роснефть». Объем переговорных сделок с корпоративными облигациями в 2016 г. сократился до 2,9 трлн руб., по сравнению с 3,1 трлн руб. в 2015 г., или на 6,9%. За тот же период произошло также уменьшение стоимости рыночных сделок до 1,3 трлн руб. по сравнению с 1,4 трлн руб. в предшествующем году, или на 7,2%.

Особенно впечатляющими являются темпы роста денежного рынка корпоративных облигаций по отношению к уровню 2010 г., когда еще не использовался в полную силу механизм рефинансирования банков с помощью сделок РЕПО с участием Банка России. За этот период времени объем рыночных сделок с корпоративными облигациями уменьшился с 1,34 трлн руб. до 1,33 трлн руб., или на 0,9%; объем сделок в сегменте РПС уменьшился с 3,12 трлн руб. до 2,87 трлн руб., или на 8,2%, зато объем сделок РЕПО вырос с 19,69 трлн руб. до 122,57 трлн руб., или в 6,2 раза.

Таким образом, на рынке негосударственных облигаций продолжал доминировать денежный рынок. В 2016 г. объемы рыночных сделок с корпоративными и региональными облигациями продолжали уменьшаться. Однако, если на рынке корпоративных облигаций наблюдался ускоренный рост сделок РЕПО, подстегиваемый избыточной ликвидностью в банковской системе, то на рынке региональных облигаций, наоборот наблюдалось существенное сокращение рынка РЕПО по сравнению с его уровнями 2010 г.

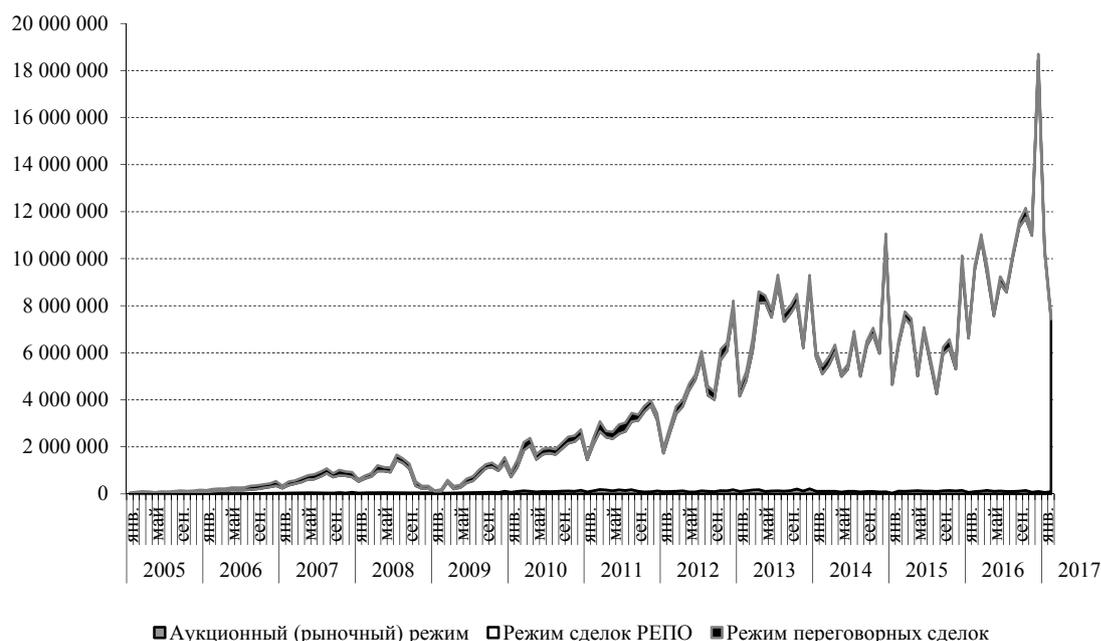


Рис. 24. Стоимость сделок с корпоративными облигациями на Московской бирже, млн руб.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

На рис. 25 анализируются доли разных групп финансовых организаций (частных и контролируемых государством компаний¹, Банка России) в совокупных объемах биржевых торгов облигациями на Московской бирже, включая рыночные, переговорные сделки и сделки РЕПО². Доли различных групп участников торгов с облигациями в общем биржевом обороте во многом зависят от того, каким образом осуществляется рефинансирование банковской системы. В период активных операций Банка России по рефинансированию банковской системы через сделки РЕПО с сентября 2011 г. по январь 2016 г. в объемах торгов облигациями существенную роль играли непосредственно Банк России и крупные государственные банки. Например, в 2012 г. доля Банка России и КГК в общем объеме биржевых торгов облигациями составляла соответственно 35,5% и 29,1%, то есть в сумме 64,6%.

По мере перехода от прямого РЕПО с банком России к рефинансированию под залог облигаций через сделки РЕПО с централизованным контрагентом (ЦК) доля Банка России существенно сократилась, а доля КГК, наоборот, повысилась, отражая их растущее значение как проводников ликвидности в банковской системе. В феврале 2017 г. доля Банка России снизилась до 3,1% по сравнению с 24,4% в декабре 2015 г., в то время как доля КГК за тот же период времени выросла с 25,0 до 27,9%.

¹ По состоянию на 2016 г. к участникам рынка, контролируемым государством, в выборке относились следующие участники биржевых торгов: Сбербанк России, Сбербанк КИБ, ВТБ, ВТБ Капитал и его дочерние структуры, ВТБ 24, Газпромбанк, Россельхозбанк, Связь-банк, КИТ Финанс, ВЭБ.

² Включая корпоративные, региональные и государственные облигации. С августа 2015 г. Московская биржа прекратила раскрытие информации об объемах ежемесячных сделок, совершаемых по отдельным категориям облигаций.

В общем объеме торгов облигациями на Московской бирже резко выросла доля ФХ «Открытие» с 1,5% в 2013 г. до 16,0% в феврале 2017 г. По объему сделок с облигациями данная компания стала крупнейшей на биржевом рынке.

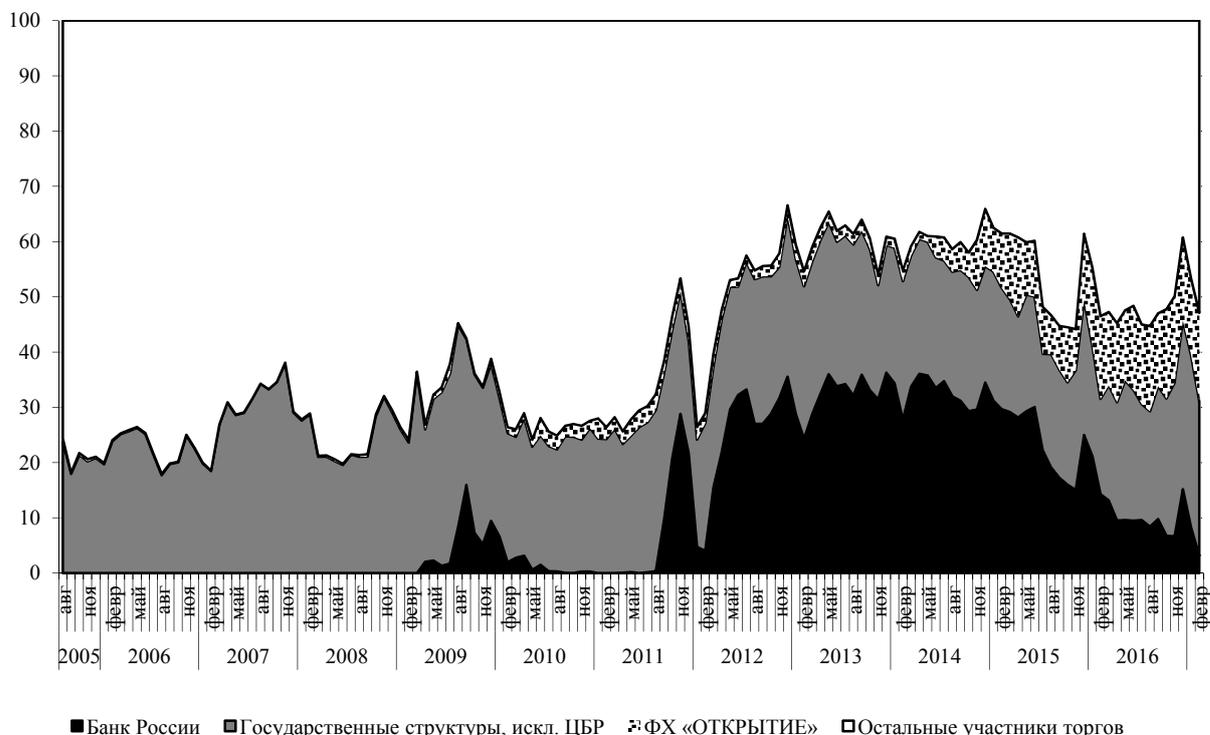


Рис. 25. Доля частных брокеров и КГК в объемах торгов облигациями на Московской бирже, %

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Доля других частных финансовых посредников на рынке облигаций выросла с 38,6% в 2015 г. до 52,9% в феврале 2017 г. При этом доля дочерних компаний крупных иностранных банков, несмотря на ее рост, оставалась относительно низкой – 8,5% в феврале 2017 г.

Таким образом, с точки зрения структуры посредников и инвесторов рынок облигаций в целом и негосударственных облигаций в частности, пока остается местом, где преобладают банки, заинтересованные в привлечении ресурсов на денежном рынке под залог долговых ценных бумаг. Доля нерезидентов на рынке корпоративных облигаций остается умеренной, составляя в среднем 15%. В общих объемах торгов облигациями доля частных лиц не превышает 0,5% от стоимости биржевых оборотов. Необходимы дополнительные меры, направленные на активизацию участия населения на внутреннем рынке долговых финансовых инструментов.

Важным критерием эффективности рынка корпоративных облигаций является то, насколько он способствует привлечению инвестиций в компании реального сектора и банковские структуры. Информация о том, как средства, привлекаемые российскими компаниями путем размещения облигаций, используются для цели роста их основного капитала, публикуется Росстатом на основе опроса представителей компаний-эмитентов. По данным Росстата получается, что в течение 2000–2015 гг. из общих выпусков

корпоративных облигаций в инвестиции в основной капитал попадала лишь очень незначительная часть привлекаемых компаниями средств.

В 2015 г. из общего объема эмиссии в размере 29 млрд долл. на инвестиции в основной капитал пошло лишь 2,6 млрд долл., или 6,6% привлеченных средств (табл. 7). На основании данной статистики можно сделать вывод о том, что рынок корпоративных облигаций не оказывает существенного влияния на инвестиции в основные средства и экономический рост. Как было показано выше, корпоративные облигации де-факто являются слишком краткосрочными источниками финансирования компаний, поэтому последние предпочитают использовать их для пополнения оборотных средств и на рефинансирование старых долгов.

С 2016 г. Росстат перестал публиковать данные о вкладе эмиссии облигаций в источниках финансирования основных средств, что вероятно означает факт признания незначимости влияния фондового рынка на размер данных инвестиций.

Таблица 7

**Параметры внутреннего рынка рублевых корпоративных облигаций,
млрд долл.**

	Объем в обращении	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	0,05	0,03	0,1
2014	174	2032	46	0,2	0,1	0,4
2015	133	1277	29	2,6	1,9	6,6
2016	141	1895	56	н.д.	н.д.	н.д.

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

3.3.2. Рынок государственных облигаций

В отличие от ситуации в 2014–2015 гг. в 2016 г. объем заимствований Минфином России средств за счет выпуска государственных ценных бумаг превышал объем их погашения, что сделало данные долговые инструменты реальным источником финансирования дефицита бюджета, обеспечив по расчетам Минфина чистые заимствования в размере 0,5 трлн руб. Согласно Основным направлениям долговой политики на 2017–2019 г. к концу планируемого периода государственные заимствования могут стать основным источником финансирования дефицита бюджета вместо Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Эволюция структуры ОФЗ (рис. 26) во многом предопределялась приоритетами в долговой политике Минфина и ролью различных категорий инвесторов. В исследовании Лу

и Яковлева¹ выделяются три этапа в развитии рынка ОФЗ: до кризиса 2008 г.; с начала 2009 г. до середины 2011 г. и после середины 2011 г.²

До финансового кризиса 2008 г. при профицитном бюджете государство было слабо заинтересовано в росте рынка ОФЗ. На этом фоне ключевыми источниками спроса на государственные облигации были пенсионные накопления и средства банков, во многом привлекаемых с помощью стратегии carry trade. Доля нерезидентов оставалась низкой, и это были в основном спекулятивные фонды. Соответственно в структуре выпусков государственных облигаций преобладали ОФЗ-АД, удобные по своим параметрам для пенсионных фондов и ОФЗ-ПД, более ориентированные на рыночных инвесторов в силу того, что размеры купона по ним заранее известны на весь период обращения облигаций. Менее рыночные выпуски ОФЗ-ФК, использованные при новации внутреннего долга после дефолта по ГКО, постепенно сходили на нет. В 2008 г. доли ОФЗ-АД, ОФЗ-ПД и ОФЗ-ФК в структуре государственных ценных бумаг составляли соответственно 70,9, 26,4 и 2,7%.

С 2009 г. до середины 2011 г. Минфин был заинтересован в привлечении средств для финансирования дефицита бюджета. Для этого использовались выпуски ОФЗ-ПД, ориентированные на банки, обладавшие избыточной ликвидностью. При этом по новым выпускам при их размещении предлагалась небольшая премия к рынку в размере 5–10 базисных пунктов³. Спрос на ОФЗ со стороны нерезидентов ограничивался за счет неопределенности ситуации с процентной ставкой. За это время к 2011 г. доля ОФЗ-АД уменьшилась до 62,8%, а доля ОФЗ-ПД выросла до 62,8%.

С середины 2011 г. по настоящее время на рынке ОФЗ произошла масса важных событий, вызвавших рост значимости рынка государственных ценных бумаг и повлиявших на его структуру. Ключевые изменения заключались в том, что с начала 2012 г. главными провайдерами ликвидности на рынке ОФЗ стали нерезиденты⁴. Их повышенный спрос на ОФЗ-ПД, а с 2015 г. – на ОФЗ-ПК привел к еще большему сокращению доли ОФЗ-АД. Этому также способствовало замораживание пенсионных накоплений в 2014–2016 г., ограничившее спрос на ОФЗ-АД со стороны пенсионных фондов. В снижении доли ОФЗ-АД был заинтересован и Минфин: в 2016 г. осуществление им обмена ОФЗ-АД номинальной стоимостью 63,7 млрд руб. на ОФЗ-ПД с номинальной стоимостью 56,4 млрд руб. принес ощутимую выгоду для бюджета. В то же время с 2015 г. на рынке появились индексируемые с учетом инфляции ОФЗ-ИН, пользующиеся повышенным спросом у внутренних институциональных инвесторов. В результате в структуре выпусков ОФЗ по состоянию на 1 марта 2017 г. преобладали облигации с постоянным доходом (ОФЗ-ПД) и облигации с переменным купоном (ОФЗ-ПК), на долю которых приходилось соответственно 55,2% и 30,8%. Доля облигаций с амортизацией долга (ОФЗ-АД) и с индексируемым купоном (ОФЗ-ИН) составляла соответственно 11,1% и 2,8%.

В марте 2017 г. Минфин объявил конкретные планы выпуска «народных» ОФЗ, ориентированных на розничных инвесторов.

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

² Заметим, что данная классификация этапов рынка ОФЗ во многом совпадает с периодизацией рынка корпоративных облигаций, рассмотренной нами в комментариях к рис. 21.

³ Lu Y., Yakovlev D. Exploring the Role of Foreign Investors in Russia's Local Currency Government Bond (OFZ) Market. IMF Working Paper, № WP/17/28, February 2017, p.10.

⁴ Там же, с.14.

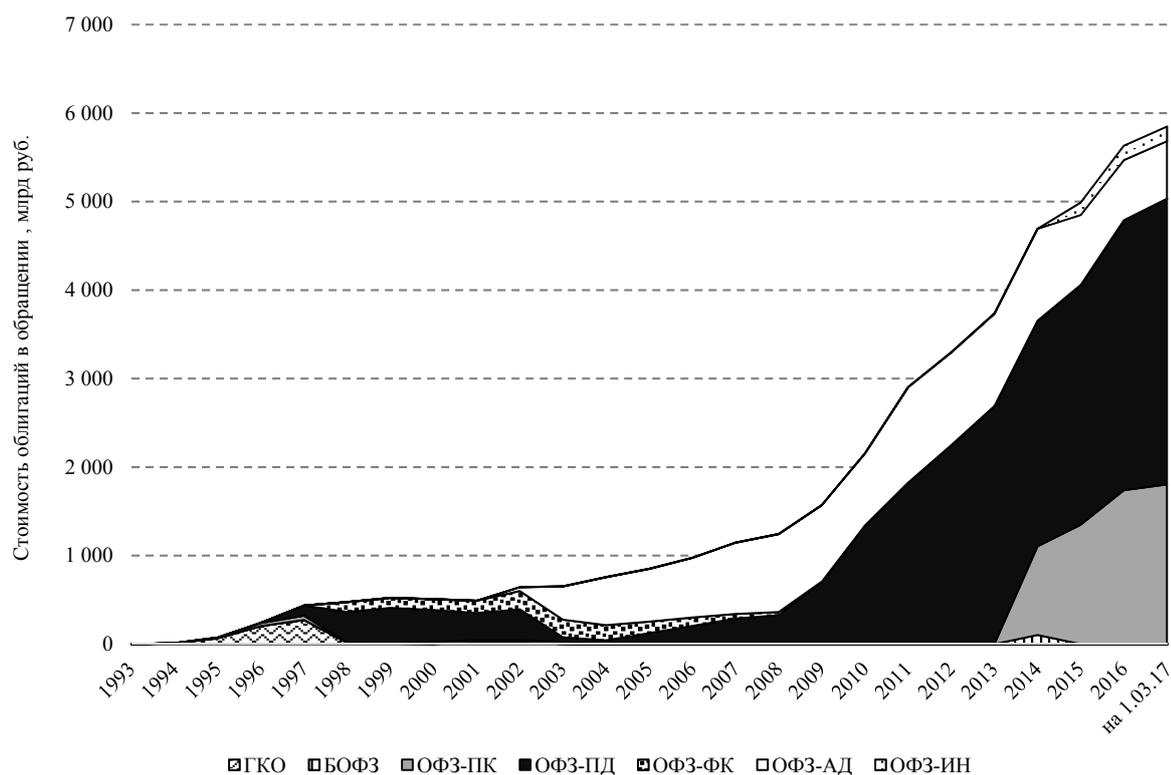


Рис. 26. Объем выпусков ГКО-ОФЗ, находящихся в обращении с 1993 г. по февраль 2017 г., млрд руб.

Примечание. Здесь и далее используются следующие сокращения:

БОФЗ – бескупонные облигации федерального займа;

ГКО – государственные краткосрочные бескупонные облигации;

ОФЗ – облигации федеральных займов;

ОФЗ-АД – облигации федерального займа с амортизацией долга;

ОФЗ-ИН – облигации федерального займа с номиналом, индексируемым по уровню инфляции в Российской Федерации;

ОФЗ-ПД – облигации федерального займа с постоянным купонным доходом;

ОФЗ-ПК – облигации федерального займа с переменным купонным доходом, «привязанным» к ставке РУОНИА.

Источник: расчеты автора по данным Минфина России.

Одной из ключевых проблем инвестиционной привлекательности вложений в ОФЗ является способность портфеля ценных бумаг обыграть инфляцию по доходности к погашению (рис. 27). Позитивные явления, наблюдаемые в 2016 г. в виде снижения инфляции и стабилизации валютного курса, позволили вновь, начиная с марта 2016 г., выйти на позитивную реальную доходность портфеля ОФЗ Cbonds-GBI. По итогам февраля 2017 г. при уровне инфляции в годовом измерении в размере 3,8% годовых доход портфеля ОФЗ составила 8,4%. Вместе с тем в целом за рассматриваемый период с 11.01.2010 г. по 23.03.2017 г. со средней доходностью 8,4% годовых портфель ОФЗ Cbonds-GBI все еще заметно проигрывал инфляции, средний уровень которой равнялся 11,0%.

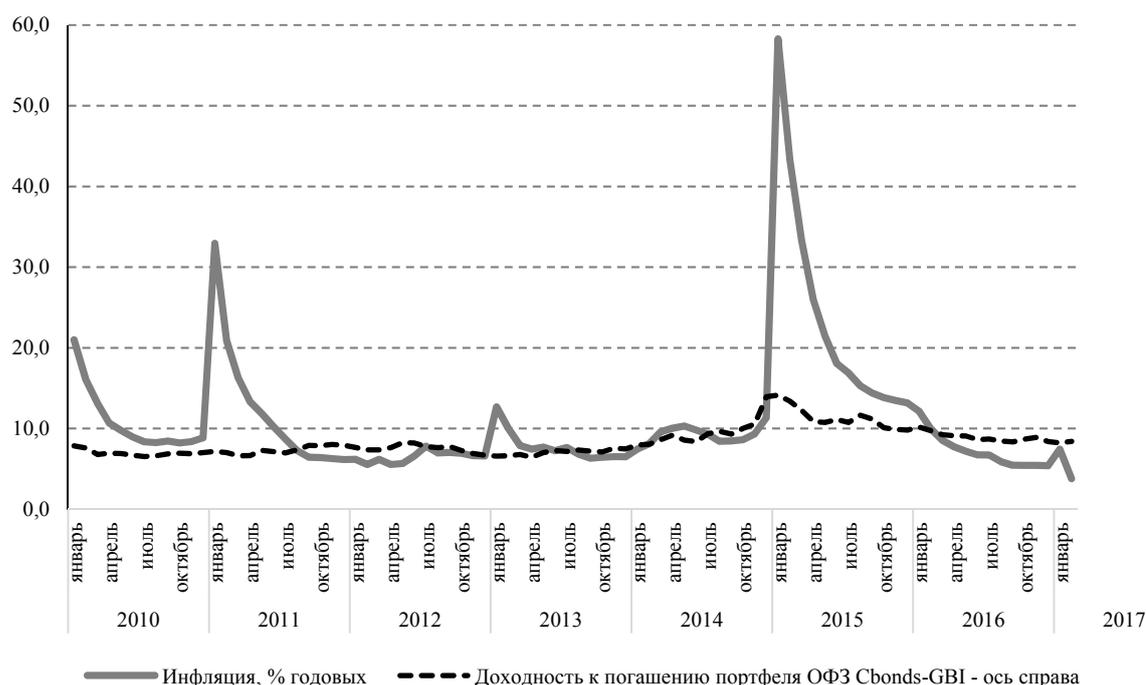


Рис. 27. Динамика инфляции и доходности к погашению портфеля ОФЗ Cbonds-GBI с 11.01.2010 г. до 23.03.2017 г.

Источник: расчеты автора по данным Росстата и cBonds.ru.

Таким образом, несмотря на сложную геополитическую и макроэкономическую ситуацию рынок государственных ценных бумаг продолжал динамично развиваться и стал играть все более важную роль в финансировании дефицита бюджета. За прошедшие три года правительству и Банку России удалось стабилизировать ситуацию на валютном и финансовом рынке. По параметрам доходности рынок ОФЗ и еврооблигаций РФ в начале 2017 г. достиг уровня 2013 г., т. е. момента относительно стабильной геополитической ситуации.

Как и рынок корпоративных облигаций, рынок ОФЗ представляет собой в большей мере рынок денежный, чем фондовый. Основным стимул для внутренних участников в держании государственных облигаций заключается в возможности их использования в качестве залога для получения заемных ресурсов (рис. 28). В январе-феврале 2017 г. доля сделок РЕПО в стоимости биржевых сделок с государственными облигациями достигла рекордного уровня – 96,4%. Лишь около 1,3% сделок с государственными облигациями являлись рыночными.

В 2016 г. объем сделок РЕПО с государственными облигациями вырос до 113,6 трлн руб. по сравнению с 60,1 трлн руб. в 2015 г., или на 88,9% (рис. 29). Аналогичный рост наблюдался в рыночном сегменте биржи, где объем сделок с государственными облигациями вырос с 0,9 трлн руб. в 2015 г. до 1,71 трлн руб. до 2016 г., или на 90,2%, а также в секторе переговорных сделок с 2,73 трлн руб. до 3,33 трлн руб., или на 22,3%. Существенный рост объемов сделок РЕПО был связан как с ростом первичных размещений, так и наличием избыточной ликвидности в банковской системе.

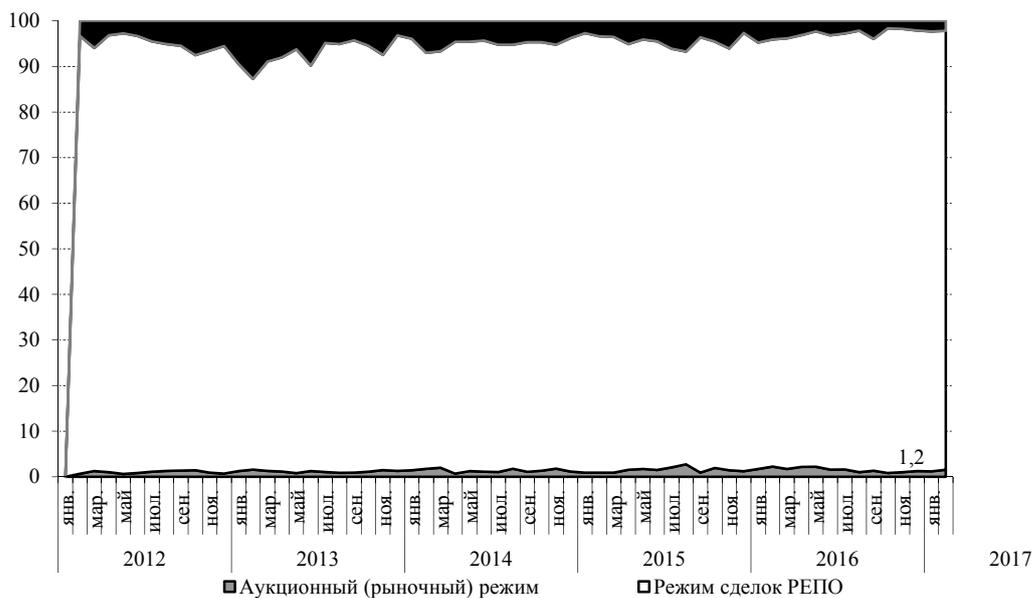


Рис. 28. Структура сделок с федеральными облигациями на Московской бирже с февраля 2012 г. по февраль 2016 г., %

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

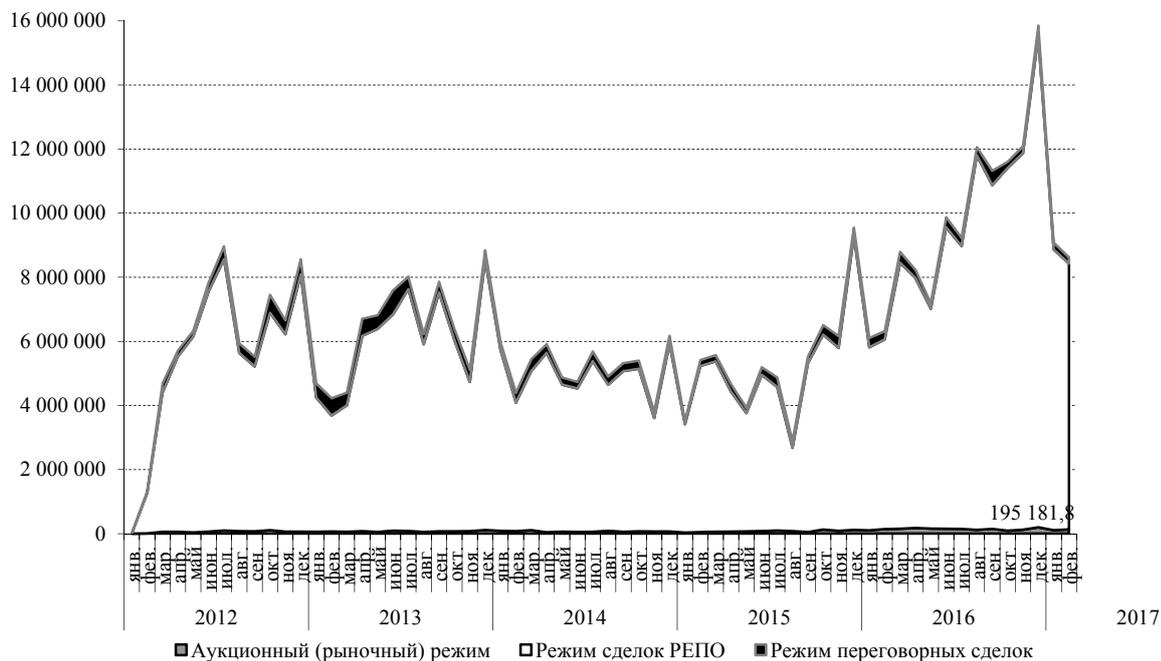


Рис. 29. Объемы сделок с федеральными облигациями на Московской бирже с февраля 2012 г. по февраль 2017 г., млн руб.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

Открытие в российском центральном депозитарии счетов номинального держателя для иностранных расчетно-клиринговых организаций в феврале 2013 г. привело к притоку иностранных инвестиций на внутренний рынок государственного долга. Доля нерезидентов на вторичном рынке ОФЗ выросла с 6,5% в июле 2012 г. до 28,1% в мае 2013 г. (рис. 30). С мая 2013 г. доля нерезидентов несколько снизилась до 24,9% в декабре 2013 г. под воздействием процессов на глобальном финансовом рынке, связанных с оттоком средств из развивающихся рынков из-за заявления ФРС США о их планах повысить ключевую ставку в США. С 2014 г. по январь 2015 г. случилась целая серия событий, оказавших негативное воздействие на российский финансовый рынок: рост геополитических рисков в связи с крымскими событиями, введение секторальных санкций в июле 2014 г., обвал цен на нефтяном рынке с сентября 2014 г., девальвация рубля, снижение до мусорного уровня суверенного кредитного рейтинга России со стороны агентств S&P 25 января 2015 г. и Moody's 20 февраля 2015 г. В результате в январе 2015 г. доля нерезидентов в сделках с ОФЗ снизилась до 18,7%. Принятые монетарными властями меры позволили стабилизировать ситуацию на финансовом и валютном рынке, что привело к возвращению нерезидентов на внутренний рынок ОФЗ, в январе 2017 г. их доля повысилась до 26,9%.

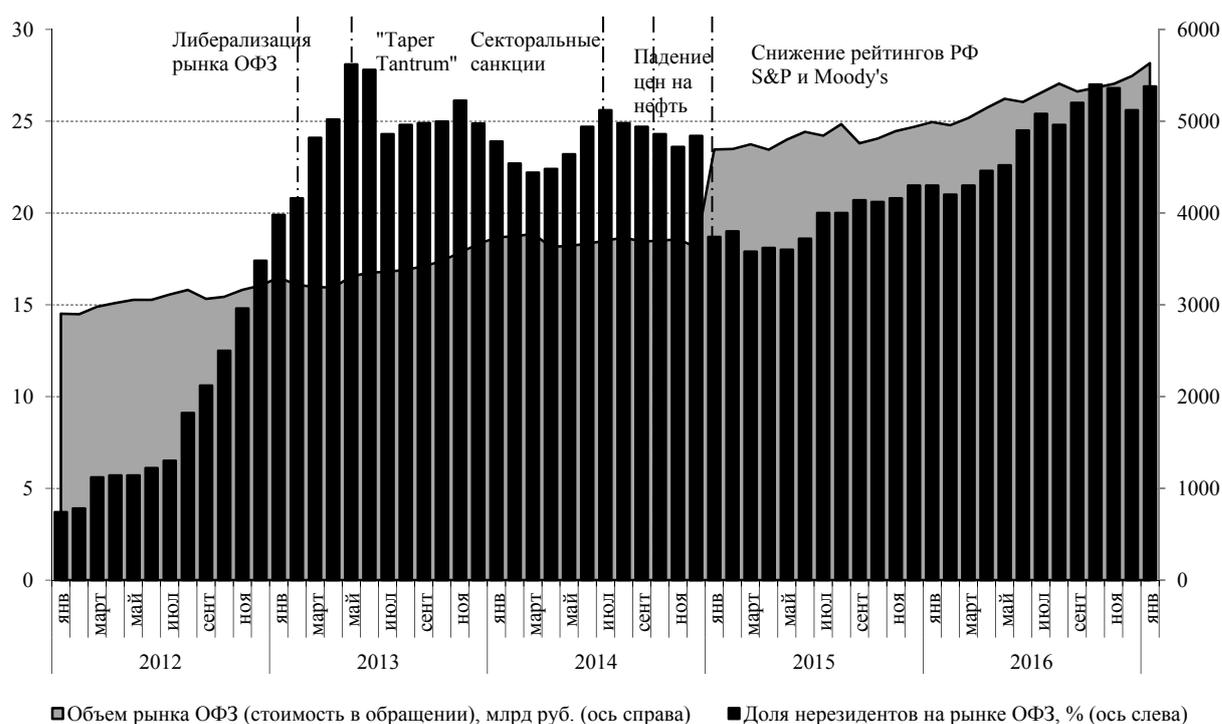


Рис. 30. Доля нерезидентов на рынке ОФЗ¹ с февраля 2012 г. по январь 2016 г.

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

¹ В данном случае имеется в виду показатель доли сделок нерезидентов в объеме рыночных сделок и сделок в режиме РПС с ОФЗ на Московской бирже.

Таким образом, в условиях умеренного участия на внутреннем рынке ОФЗ индивидуальных инвесторов, пенсионных накоплений и коллективных инвестиций, концентрации банков преимущественно на денежном рынке ОФЗ, наиболее динамичной группой инвесторов, совершавших операции на спот-рынке с ОФЗ (рыночные сделки и сделки в режиме РПС), являлись нерезиденты. В дальнейшем перспективы роста внутреннего рынка ОФЗ во многом будут зависеть от успеха в решении проблем привлечения на спот-рынок ОФЗ средств внутренних институциональных инвесторов и отчасти – населения.

3.4. Срочный рынок

В 2016 г., несмотря на рост индексов ММВБ и РТС, произошел самый стремительный за всю современную историю внутреннего рынка деривативов спад торговой активности участников с контрактами, где базовыми являются фондовые активы (*рис. 31*).

Показатели биржевых оборотов с фьючерсами на фондовые активы в целом за год выросли. Объем фьючерсных сделок вырос со 100,4 трлн руб. в 2015 г. до 109,5 трлн руб. в 2016 г., или на 9,1%; количество контрактов увеличилось с 1,77 млрд до 1,89 млрд, или на 6,7%; число сделок упало – с 348,4 млн до 341,2 млн, или на 2,1%. Однако рост количественных характеристик объемов торгов в целом за год был обеспечен повышенной торговой активностью лишь в начале 2016 г. Достигнув пика в феврале 2016 г., далее характеристики биржевых оборотов с фьючерсами начали стремительно снижаться. Ежемесячные объемы торгов с фьючерсами сократились с 12,9 трлн руб. в феврале 2016 г. до 5,9 трлн руб. в феврале 2017 г., или на 54,3%, за то же время число контрактов и количество сделок за месяц уменьшились соответственно на 47,0% и 54,5%.

Основными факторами снижения торговой активности участников на фьючерсном рынке с базисными фондовыми активами в 2016 г. стали стабилизация рубля и рост российских фондовых индексов, что снизило потребности участников рынка в хеджировании их позиций по акциям за счет сделок на рынке деривативов. На снижение торговой активности по сделкам на срочном рынке также оказали влияние повышение тарифов биржи в данном сегменте рынка и переход от взимания фиксированной комиссии за сделку на вознаграждение, устанавливаемое в процентном выражении от ее объемов, вступившее в силу с октября 2016 г. и снизившее привлекательность операций на срочном рынке для участников высокочастотной торговли¹.

Рынку опционных контрактов на фондовые активы в 2016 г. удалось избежать сокращений торговой активности. Объем опционных сделок вырос с 3,9 трлн руб. в 2015 г. до 5,8 трлн руб. в 2016 г., или на 47,9%; количество контрактов увеличилось с 53,7 млн до 72,5 млн, или на 35,0%; число сделок – с 4,9 млн до 6,1 млн, или на 22,9%. Не произошло здесь спада активности участников торгов и в поквартальном измерении с февраля 2016 г. до февраля 2017 г.

Под влиянием стабилизации валютного курса, роста доходности фондовых индексов и волатильности цен на товарные активы структура фьючерсного рынка Московской биржи в 2016 г. сдвинулась в сторону сделок с товарными активами и фондовыми индексами при сокращении доли сделок с валютой (*рис. 32*). Особенно сильно выросла доля сделок с товарными активами, что было обусловлено ростом спроса на фьючерсы на нефть марки Brent, медь, сахар и драгоценные металлы.

¹ Месропян М. Денежный октябрь. Ведомости от 6 ноября 2016 г.



Рис. 31. Объемы торгов и количество сделок на срочном рынке Московской биржи с 1.09.2001 г. по 28.02.2017 г.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

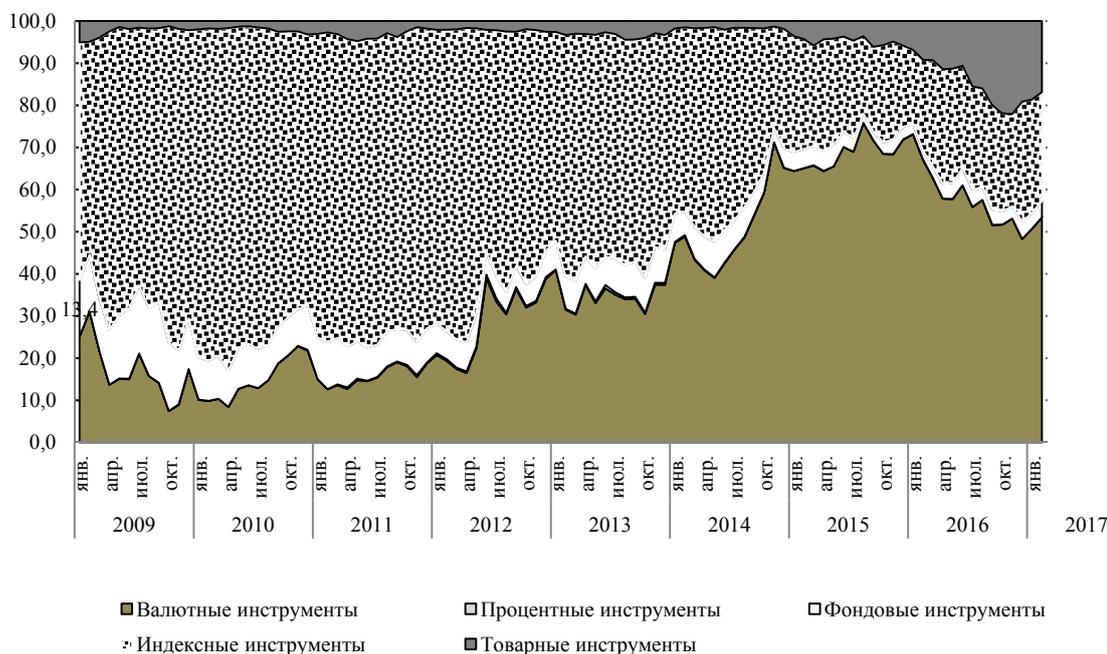


Рис. 32. Структура фьючерсного рынка Московской биржи в 2009 – феврале 2017 г., % от стоимости сделок

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

В структуре сделок на фьючерсном рынке доля сделок с индексными инструментами выросла с 19,3% в 2015 г. до 25,8% в феврале 2017 г., сделок с фондовыми инструментами – с 3,0 до 3,9%, сделок с товарными активами – с 5,8 до 16,8%. Соответственно доля объемов торгов фьючерсами с валютными инструментами сократилась с 71,9 до 53,4%. В 2016 г. по-прежнему не пользовались спросом фьючерсные контракты на процентные инструменты.

Перечисленные выше факторы в 2016 г. повлияли и на структуру биржевых опционных сделок (рис. 33). В структуре сделок с опционами доля сделок с индексными инструментами выросла с 50,7% в 2015 г. до 57,2% в феврале 2017 г., сделок с товарными активами – с 0,6 до 2,3%. Наоборот, за тот же период доля объемов торгов опционами с валютными инструментами сократилась с 46,0 до 39,7%; доля сделок с фондовыми инструментами уменьшилась с 2,7 до 0,7%.

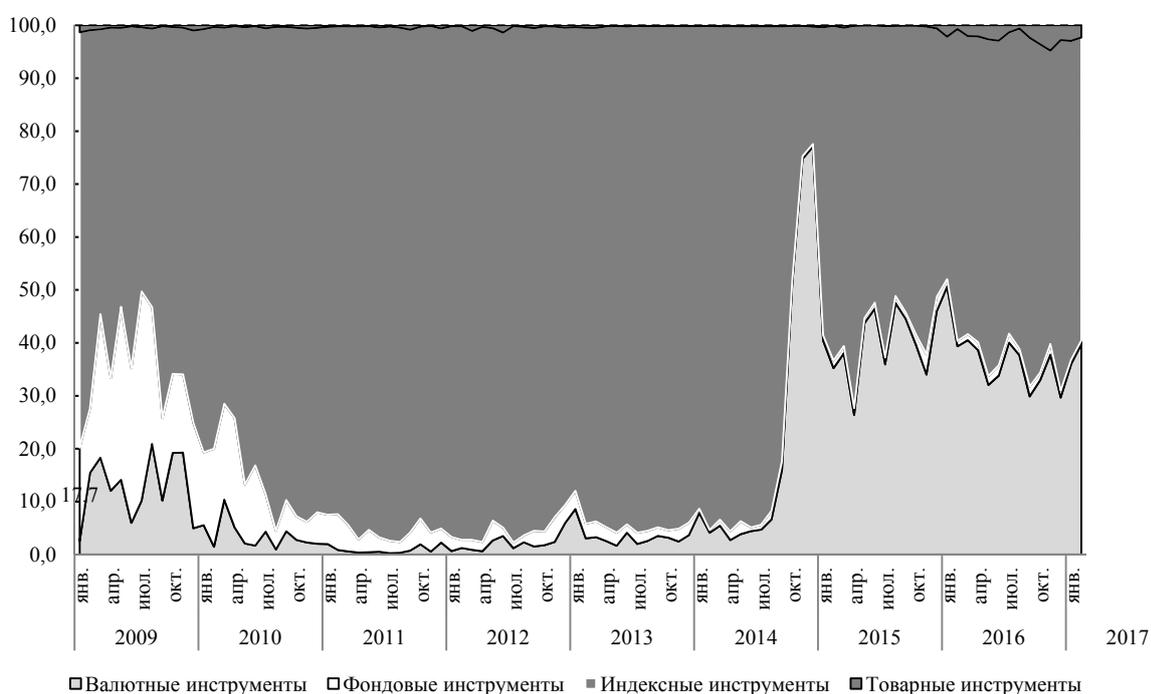


Рис. 33. Структура рынка опционов Московской биржи
в 2009 – феврале 2017 гг., % по стоимости сделок

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

3.5. Финансовые посредники и биржевая инфраструктура

В 2014–2016 гг. Банк России разработал новую модель регулирования бизнеса профессиональных участников рынка ценных бумаг, изложенную в указаниях Банка России от 21.07.2014 № 3329-У «О требованиях к собственным средствам профессиональных участников рынка ценных бумаг и управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов». В данном документе намечено в 2017–2018 гг. завершить переход к регулированию деятельности небанковских финансовых организаций на нормативы достаточности капитала брокеров,

дилеров, доверительных управляющих и форекс-дилеров, предполагающие корректировку требований к капиталу организаций в зависимости от объема кредитных и рыночных рисков, принимаемых данными организациями. Во многом данная система будет похожа на принципы регулирования банковской деятельности. Однако до сих пор открытыми остаются вопросы о том, насколько жесткими будут данные требования ко всем компаниям, будут ли они учитывать разную меру риска, которые принимают на себя крупные и мелкие брокеры, а также к каким последствиям приведут данные меры с точки зрения маржинальности брокерского бизнеса.

Последствия действующей модели регулирования финансового рынка и деятельности его участия проявляются в сокращении численности профессиональных участников рынка ценных бумаг (рис. 34), а также ускоренном развитии брокеров, являющихся дочерними структурами банковских групп.

Число участников, имеющих лицензию на право осуществления брокерской деятельности, сократилось с 633 в 2015 г. до 449 в 2016 г., или на 29,1%. За 10 лет, прошедших после 2007 г., число действующих брокерских лицензий в 2016 г. составило всего 31,1% к количеству лицензий в предкризисном 2007 г.

Число участников, имеющих лицензию на право осуществления деятельности по доверительному управлению ценными бумагами, сократилось с 541 в 2015 г. до 348 в 2016 г., или на 35,7%. В 2016 г. число действующих лицензий на доверительное управление ценными бумагами составило всего 29,8% к количеству лицензий в 2007 г.

Всего же число профессиональных участников рынка ценных бумаг в 2016 г. сократилось до 681 по сравнению с 875 организациями в 2015 г., или на 22,2%. Количество профессиональных участников рынка ценных бумаг в 2016 г. число равнялось всего 38,1% к числу указанных организаций в 2007 г.

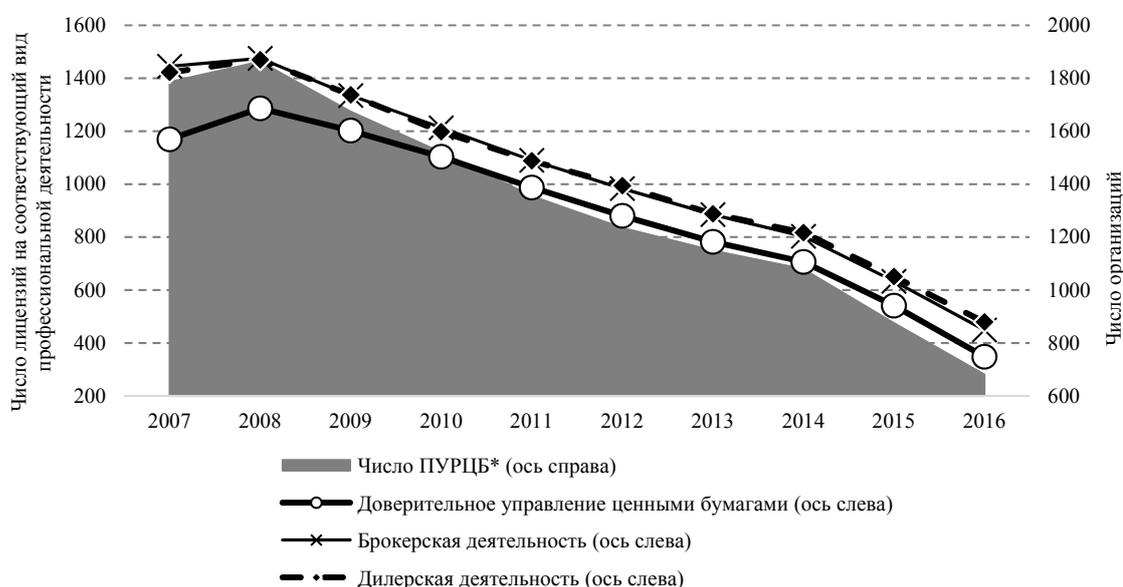


Рис. 34. Число лицензий на осуществление брокерской, дилерской деятельности, деятельности по доверительному управлению ценными бумагами и профессиональных участников рынка ценных бумаг

* профессиональные участники рынка ценных бумаг.

Источник: расчеты автора по данным Банка России и Росстата.

В 2011 г. была совершена сделка по консолидации бирж ММВБ и РТС, что имело важное позитивное значение для развития российского фондового рынка. Это упростило совершение сделок на фондовом и срочном рынке. Консолидация позволила сконцентрировать всю ликвидность на счетах участников торгов, предназначенную для совершения сделок на рынках государственных и корпоративных ценных бумаг, а также срочном и валютном рынках в единой расчетной и торговой системах. Диверсификация объединенной 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.

Наряду с позитивными изменениями объединение бирж РТС и ММВБ принесло неоднозначные последствия для развития внутреннего финансового рынка. Прежде всего, исчезла конкуренция между биржами, которая ранее служила мощным стимулом развития биржевой деятельности в интересах внутренних инвесторов и финансовых посредников. В табл. 8 отражены принципиальные изменения в структуре собственников ПАО Московская биржа. После объединения в 2011 г. 59,0% акций биржи принадлежала Банку России и еще нескольким контролируемым государством структурам, а 41,0% принадлежало российским участникам биржевых торгов и иным резидентам.

Таблица 8

Структура акционеров российских бирж до и после объединения

	До реорганизации бирж по состоянию на 2011 г.		После объединения бирж на 01.02.2012	2013	2014	2015	2016
	ОАО «РТС»	ЗАО «ММВБ»					
Государство – всего	0,0	64,0	59,0	64,5	51,0	53,4	44,3
в том числе:							
Банк России	0,0	28,6	24,3	24,7	12,1	11,8	11,8
Сбербанк России	10*	7,5	10,4	9,8	10,0	10,0	10,0
Внешэкономбанк	0,0	10,5	8,7	8,0	8,4	8,4	8,4
Нерезиденты	0,0	0,0	0,0	14,9	25,9	36,0	52,3
Резиденты – частные лица	90,0	36,0	41,0	20,6	23,2	10,6	3,4
Итого	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* ЗАО ИК «Тройка Диалог», приобретенная Сбербанком России.

Источник: расчеты автора на основании данных публичных источников информации. Доля Банка России, Сбербанка России и ВЭБа – по данным отчетов Московской биржи за ряд лет; доля государства и нерезидентов в 2013–2016 гг. – по данным Блумберга; доли участников фондовой биржи ОАО «РТС» – по данным отчета данной организации.

Одним из преимуществ Московской биржи перед глобальными конкурентами является диверсификация обслуживаемых ею сегментов рынка. Однако подобная бизнес-модель биржи создает и дополнительные риски, заключающиеся в снижении рыночных стимулов в развитии менее маржинальных сегментов деятельности. В настоящее время это проявляется в снижении значимости фондового рынка в общих объемах биржевых оборотов. Высокие риски и низкая доходность вложений в ценные бумаги российских эмитентов, повышенная волатильность курса валют и финансовых активов, сохраняющиеся на относительно высоком уровне рефинансирование банковской системы, замораживание пенсионных накоплений и ограниченность других источников внутренних сбережений привели к сдвигам структуры рынка Московской биржи. За шесть лет в общем объеме биржевых сделок доля рынка капиталов уменьшилась с 13,2% в 2010 г. до 3,6% по итогам января-февраля 2017 г. (табл. 9).

Наоборот, доля валютно-денежного рынка (ВДР) выросла с 72,0% в 2010 г. до 85,2% в январе-феврале 2017 г. При этом за рассматриваемый период времени доля валютного рынка увеличилась с 38,1 до 43,9%, а денежного рынка – с 33,9 до 41,3%. Росту валютного сегмента способствовали нестабильность рубля и предоставление доступа к операциям на биржевом валютном рынке частным клиентам брокеров и банков. Денежный сегмент рынка рос благодаря навесу денежной ликвидности в банках и ускоренному развиту сделок РЕПО с центральным контрагентом.

С января 2010 г. по февраль 2017 г. доля сделок с деривативами в объеме торгов сократилась с 14,8% в 2010 г. до 11,2% в январе-феврале 2017 г. На это повлияли стабилизация курса рубля и инфляции в 2016 г., рост доходности на внутреннем рынке акций, что снизило заинтересованность участников рынка в хеджировании операций. Повышение тарифов по сделкам на срочном рынке и переход к их взиманию в зависимости от суммы сделки ограничило торговую активность спекулятивных инвесторов. При этом по-прежнему на бирже не удается создать ликвидный рынок процентных деривативов.

Таблица 9

Структура рынка Московской биржи, %

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Янв.-фев. 2017
Фондовый рынок	13,2	10,3	6,5	5,3	4,1	3,2	3,0	3,6
в том числе:								
Акции, РДР и паи	8,0	6,6	3,1	1,9	2,0	1,5	1,2	1,2
Облигации	5,2	3,7	3,4	3,4	2,1	1,7	1,8	2,4
Вторичные торги	3,4	2,9	2,8	2,8	1,7	1,3	1,2	1,0
Рынок размещений	1,8	0,8	0,6	0,6	0,4	0,4	0,6	1,5
ВДР	72,0	70,6	80,0	83,8	84,0	82,1	82,7	85,2
в том числе:								
Денежный рынок	33,9	41,3	48,3	49,1	39,7	33,5	41,6	41,3
Операции РЕПО	31,5	38,3	45,8	46,2	35,6	28,3	36,9	36,9
Кредитный рынок	2,4	3,1	2,5	2,9	4,1	5,1	4,7	4,5
Валютный рынок	38,1	29,3	31,6	34,7	44,4	48,6	41,1	43,9
Сделки спот	18,0	15,8	16,6	12,8	15,1	16,2	13,3	10,3
Сделки своп	20,1	13,4	15,0	22,0	29,3	32,5	27,7	33,6
Срочный рынок	14,8	19,1	13,5	10,8	11,9	14,7	14,4	11,2
Товарный рынок	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,02	0,02	0,01
ВСЕГО	100,0							

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи.

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 ноября 2012 г. № 12-2761/ПЗ-И данный статус получила небанковская кредитная организация закрытое акционерное общество «Национальный расчетный депозитарий» (НРД). В 2016 г. собственный капитал НРД, рассчитанный в соответствии с требованиями Базеля III, составлял 8,8 млрд руб. по сравнению с 11,3 млрд руб. в 2015 г., снизившись на 22,1%. Стоимость ценных бумаг, находящихся на хранении в НРД, увеличилась с 31 трлн руб. в 2015 г. до 36 трлн руб. в 2016 г., то есть на 16,1%.

За прошедшие несколько лет НРД удалось реализовать ряд значимых проектов. Им был получен 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 депозитарии были открыты счета глобальных расчетных систем Euroclear Bank S.A./N.V. и Clearstream Banking S.A., а также центральных

депозитариев Армении, Белоруссии, Казахстана и Украины. В 2015 г. Euroclear Bank S.A./N.V. и Clearstream Banking S.A. стали миноритарными акционерами НРД. Установление корреспондентских отношений с двумя крупнейшими международными расчетными системами (Euroclear Bank S.A./N.V. и Clearstream Banking S.A.) позволило осуществить поэтапную либерализацию доступа нерезидентов на внутренний рынок ценных бумаг российских эмитентов.

На основании поправок в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг», внесенных Федеральным законом от 21.07.2014 г. №218-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», на фондовом рынке началась реформа системы обслуживания корпоративных событий с помощью электронного документооборота. НРД предпринимает активные усилия по созданию центра корпоративной информации, позволяющего качественно повысить прозрачность информации о ценных бумагах и их эмитентах. В 2016 г. при обслуживании корпоративных событий была внедрена технология блокчейн.

Тем не менее ключевая цель, достижению которой должно было по замыслу законодателей помочь создание центрального депозитария, пока достигнута не в полной мере. Дело в том, что в соответствии с Федеральным законом от 07 декабря 2011 г. № 414-ФЗ «О центральном депозитарии» данная структура была наделена особой привилегией, а именно правом на открытие счета номинального держателя в реестрах владельцев именных ценных бумаг. На центральный депозитарий возлагалась обязанность открыть счета номинального держателя во всех открытых акционерных обществах, что должно было способствовать постепенному вовлечению акций данных компаний на публичный фондовый рынок. По нашим оценкам решить данную задачу пока не удалось.

НРД не публикует статистики о том, в реестрах какого количества акционерных обществ им открыт лицевой счет номинального держателя. Из отчетности депозитария за 2013 г. известно, что по состоянию на 31.12.2013 г. счета номинального держателя были открыты им в реестрах более 1200 эмитентов. По нашим оценкам на основании публикуемого НРД перечня ценных бумаг, по которым центральному депозитарию открыты номинальные счета, по состоянию на 26.03.2017 г. данное число сократилось до 1140 акционерных обществ, то есть на 5,0%. Это значит, что из общего числа примерно 27 тысяч открытых акционерных обществ по данным СПАРК Интерфакса на 2015 г., часть из которых уже успела преобразоваться в ПАО, акции только 4% компаний приняты на обслуживание центральным депозитарием.

Другой дочерней структурой Московской биржи является АКБ «Национальный клиринговый центр» (НКЦ). С ноября 2011 г. НКЦ осуществляется клиринг на фондовом, а с декабря 2012 г. – на срочном рынке. В октябре 2013 г. Банк России признал ЗАО АКБ «Национальный Клиринговый Центр» единственным квалифицированным центральным контрагентом. 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. Собственный капитал клирингового центра, рассчитанный по методике Базеля III, снизился с 54,3 млрд руб. в 2015 г. до 46,2 млрд руб. в 2016 г., или на 14,9%.

3.6. Инвесторы на внутреннем фондовом рынке

Одним из основных препятствий для развития внутреннего фондового рынка является недостаточный уровень развития институциональных инвесторов (пенсионных и инвестиционных фондов и страховых организаций).

В III квартале 2015 г. объем пенсионных накоплений НПФ составил 1,7 трлн руб., объем накоплений на счетах Пенсионного фонда России, управление которыми осуществляется государственной и частными управляющими компаниями, достиг 1,9 трлн руб. (рис. 35).

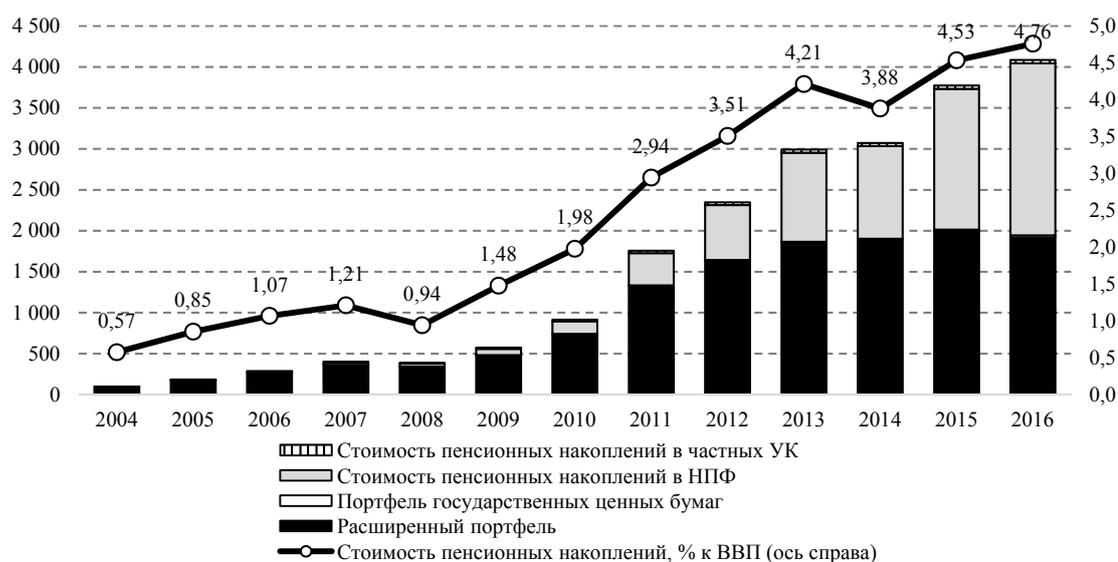


Рис. 35. Состав пенсионных накоплений в 2004–2016 гг., млрд руб.

Примечание. В 2016 г. стоимость пенсионных накоплений и пенсионных резервов НПФ показана за 9 месяцев года.

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

Как показано в табл. 10, почти за 10 лет, начиная с 2007 г., пенсионные накопления стали играть существенную роль в качестве источников финансирования корпоративных и региональных облигаций. Их доля в структуре источников корпоративных облигаций выросла с 0,8% в 2007 г. до 11,9% по итогам 6 месяцев 2016 г. На рынке региональных облигаций данный показатель вырос соответственно с 2,0 до 10,8%. По доле в источниках финансирования негосударственных облигаций накопления в НПФ достигли уже среднего уровня, характерного для стран – членов ОЭСР. В части роли в инструментах денежного рынка, государственных ценных бумаг и акциях российских эмитентов уровень участия накопительных портфелей НПФ пока не превышает 1,0%.

Таблица 10

Доля пенсионных накоплений НПФ в различных классах финансовых активов в России в 2007–2016 гг.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	6 мес. 2016
Депозиты в банках	0,01	0,04	0,2	0,2	0,5	1,2	1,4	1,0	0,9	1,0
Корпоративные облигации	0,8	0,9	1,1	2,5	5,1	5,5	7,6	6,7	10,0	11,9
Государственные ценные бумаги	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	1,2	1,4	1,2	1,3	1,0
Региональные облигации	2,0	1,7	2,2	3,0	5,6	10,7	12,5	12,0	12,5	10,8
Акции	0,02	0,04	0,03	0,04	0,1	0,1	0,2	0,4	0,8	0,8

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

С середины 2015 г. наблюдался устойчивый рост другой формы коллективных инвестиций – открытых паевых инвестиционных фондов (ПИФов)¹. Стоимость чистых активов открытых ПИФов выросла со 110,2 млрд руб. в 2015 г. до 135,5 млрд руб. в 2016 г., или на 23,0%. Стоимость чистых активов интервальных ПИФов за тот же период времени, наоборот, уменьшилась с 23,1 млрд руб. до 5,7 млрд руб., или на 75,3% (рис. 36).

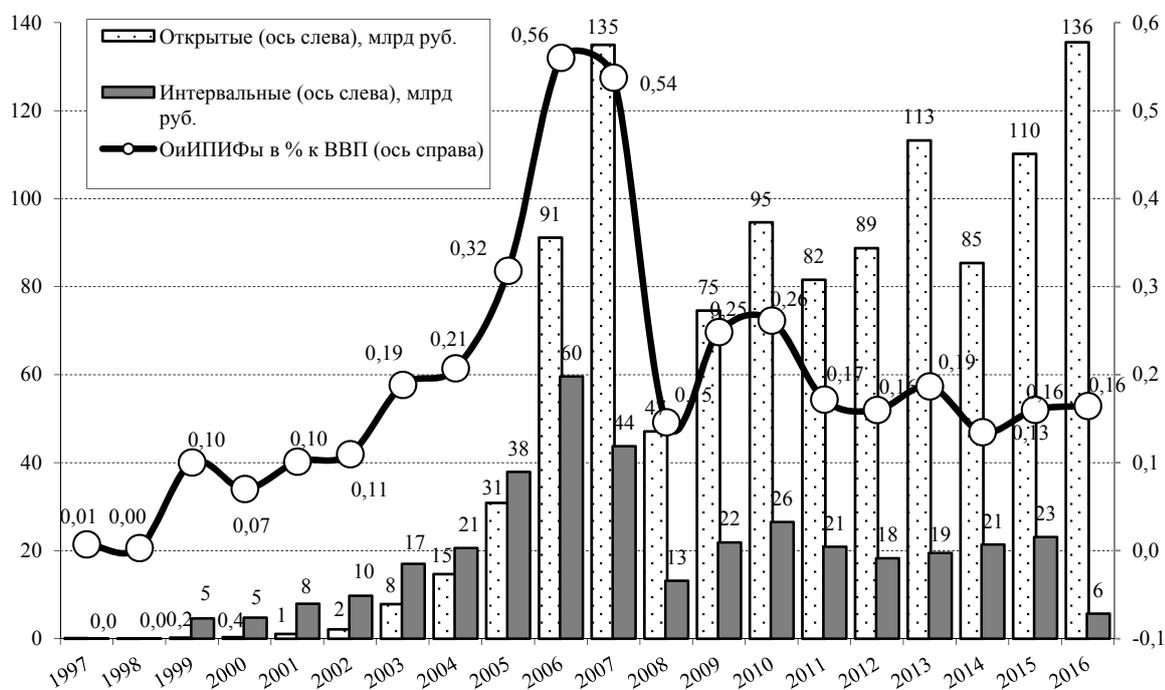


Рис. 36. Относительные и абсолютные размеры открытых и интервальных ПИФов

Источник: расчеты автора по данным Росстата, НЛУ и Банка России.

Однако пока еще рано говорить о возрождении коллективных инвестиций в России. Препятствиями для их роста являются слабый уровень развития инфраструктуры, устаревшие практики продаж и маркетинга, наличие законодательных ограничений для инвестирования в ПИФы пенсионных накоплений, недостаточный уровень доверия и финансовой грамотности населения. Неблагоприятным обстоятельством для развития коллективных инвестиций является низкий уровень присутствия внутренних частных финансовых организаций в качестве собственников Московской биржи (см. выше раздел 3.5).

На рис. 37 приводятся данные о количестве счетов индивидуальных инвесторов у брокеров и числе лицевых счетов в реестрах владельцев инвестиционных паев ПИФов. С декабря 2015 г. по февраль 2017 г. общее количество счетов розничных клиентов брокеров на Московской бирже выросло с 1,01 млн до 1,13 млн, или на 12,0%. За это же время число активных счетов клиентов биржевых брокеров увеличилось с 81,9 тыс. до 104,1 тыс., или на 27,1%. По оценкам агентства Эксперт РА, число рыночных розничных инвесторов ПИФов уменьшилось с 331,1 тыс. до 315,7 тыс., или на 4,6%.

¹ Подробнее об этом см. Абрамов А., Радыгин А., Чернова М. Российские институциональные инвесторы и приватизационная политика. Экономическое развитие России, № 12, 2016 г.

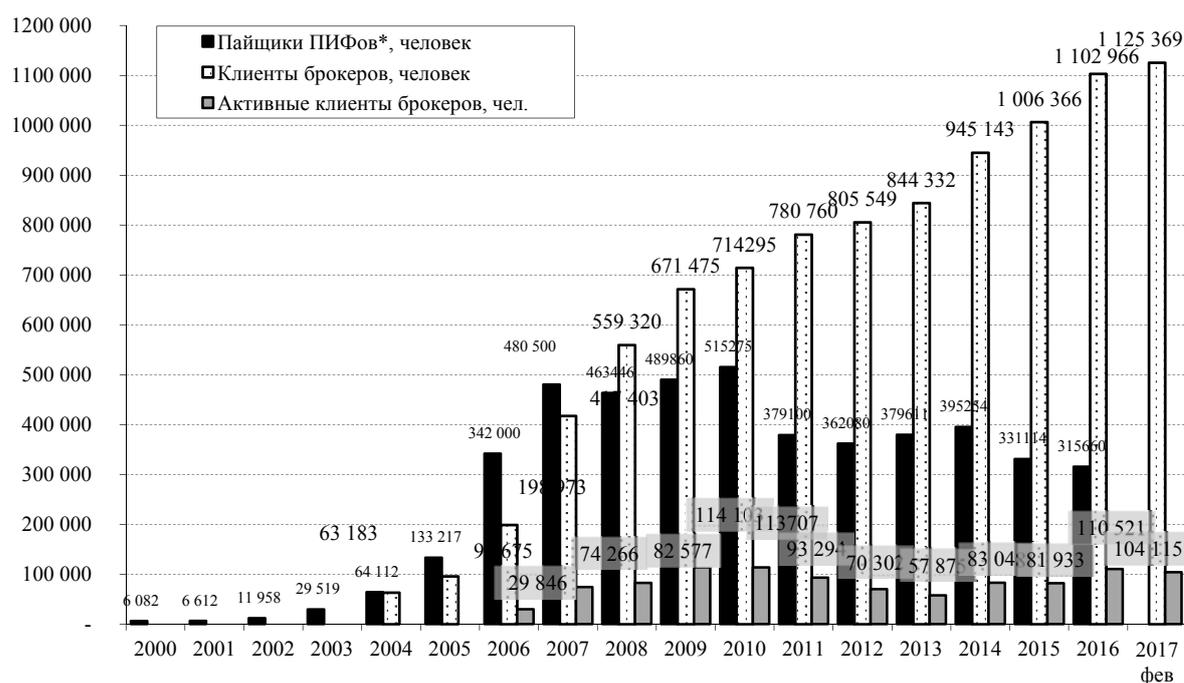


Рис. 37. Число рыночных розничных клиентов УК и брокеров

* данные за февраль 2017 г. отсутствуют.

Источник: расчеты автора по данным Московской биржи, НЛУ и Эксперта РА.

Самым примечательным событием в сфере частных сбережений в 2014–2016 гг. 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 декабря 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 освобождаются от налогов, если физическое лицо владело ими три года и более. Предельный размер вычета из налоговой базы составляет 3 млн руб. за каждый год пребывания ценных бумаг (паев) в собственности. Льгота по НДФЛ 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 приносит пайщикам открытых ПИФов, инвестирующим на длительный срок. Кроме того, в соответствии с ФЗ «О рынке ценных бумаг» и Налоговым кодексом РФ с 1 января 2015 г. граждане получили право

¹ По своему статусу данные счета являются аналогом двух инвестиционных механизмов, популярных в многих странах: индивидуальных пенсионных счетов (IRAs), распространенных в США, Польше, Республике Корея, Канаде и в др. странах, а также индивидуальных сберегательных счетов (ISAs), применяемых в Великобритании. При этом в силу краткосрочности сбережений на ИИС в большей мере данный продукт похож на ISAs, чем на IRAs.

открывать у брокеров и доверительных управляющих ИИС с льготным налогообложением по НДФЛ. Данный счет может пополняться на сумму до 400 тыс. руб. в год¹.

По данным Московской биржи на конец февраля 2017 г. количество ИИС составило 209,3 тыс. по сравнению с 25,9 тыс. на конец мая 2015 г.

Таким образом, опыт участия населения в торгах на бирже и практика ИИС демонстрируют готовность физических лиц более активно работать на фондовом рынке. Однако недостаточный уровень развития коллективных инвестиций не позволяет в полной мере использовать потенциал внутренних сбережений. В результате основная активность граждан на внутреннем фондовом рынке сосредоточивается на краткосрочных и спекулятивных сделках, что сопряжено со значительными рисками для данной категории инвесторов. Переключение частных инвесторов на более долгосрочные стратегии инвестирования требует реформирования моделей бизнеса финансовых посредников, введения новых стандартов их деятельности, повышения роли конкуренции на рынке финансовых услуг.

На многих развивающихся рынках иностранные портфельные инвесторы часто действуют по очень схожим сценариям. Их решения о притоках или оттоках средств в таких фондах принимаются исходя из общих циклических закономерностей и веса той или иной страны в глобальных фондовых индексах, а не индивидуальных особенностей экономики и эмитентов разных стран².

Стоимость активов иностранных фондов, специализирующихся на инвестициях в российские акции, в 2016 г. составила 12,2 млрд долл. (рис. 38). Размеры фондов, инвестирующих в Россию (Russia-EMEA-Equity), были выше, чем по Бразилии, Индонезии, ЮАР и Мексике, но значительно меньше фондов, инвестирующих в акции компаний из Китая, Индии и Республики Корея. За 17 лет с января 2000 г. по 2016 г. средняя доходность вложений в российские акции у иностранных фондов составила 11,3% годовых в долларах, что выше, чем в Бразилии, Китае, Республике Корея, но ниже чем в Индонезии, Индии, ЮАР и Мексике.

В данном случае Россия стала одним из лидеров среди развивающихся стран по притоку новых средств в иностранные фонды акций в сумме 1,2 млрд долл.

Привлекательность российского финансового рынка для иностранных инвесторов во многом зависит от состояния инвестиционного климата. В соответствии с задачами, поставленными в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» России удалось добиться существенного прогресса в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (РГК ВЭФ). Ее место в рейтинге поднялось с 67-го в 2013 г. до 43-го в 2016 г. (рис. 39). Из стран – членов БРИКС Россия поднялась выше по рейтингу, чем Бразилия и ЮАР.

¹ Предполагается внесение в законодательство поправок об увеличении данной предельной суммы до 1 млн руб.

² Более подробно о стратегии инвестирования данных фондов на примере России см. Абрамов А. Различия в поведении внутренних и иностранных частных инвесторов на российском фондовом рынке. Экономическое развитие России, №11, 2014 г.

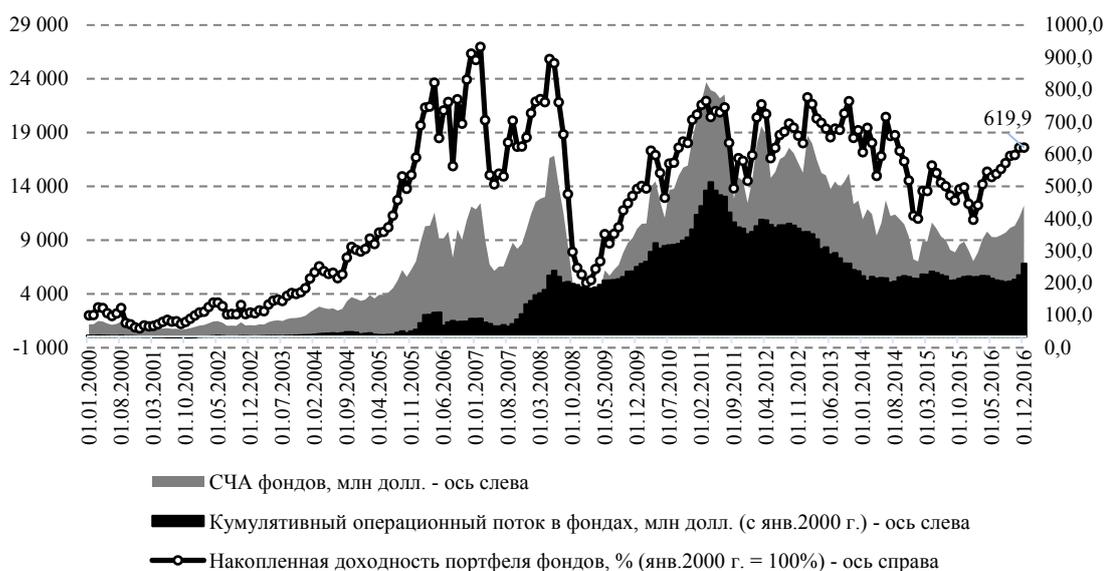


Рис. 38. Размеры, денежные потоки и накопленная доходность иностранных фондов, специализирующихся на инвестициях в Россию с января 2000 г. по декабрь 2016 г.

Источник: расчеты автора по данным ресурса EPFR.

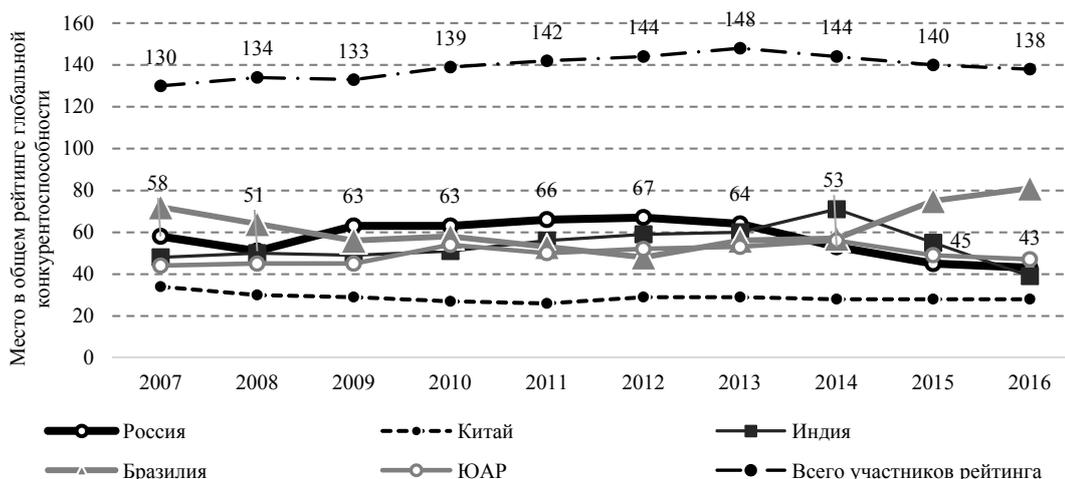


Рис. 39. Общий индекс конкурентоспособности стран БРИКС в соответствии с рейтингами глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума в 2007–2016 гг.

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

Однако на фоне общих успехов в рейтинге глобальной конкурентоспособности в качестве инвестиционного климата, предопределяющего меру привлекательности рынка стран для инвесторов, заметных улучшений в последние годы не наблюдалось. Более того, по ряду направлений происходили ухудшения.

В предыдущих обзорах российского финансового рынка нами были выделены несколько критериев оценки инвестиционного климата в России, которые в середине

2000-х годов препятствовали инвестициям в акции и облигации российских эмитентов со стороны консервативных американских инвесторов¹. Это было сделано на примере одного из крупнейших американских пенсионных фондов Calpers, который до 2006 г. раскрывал публично перечень тех критериев и показателей, на основании которых им принимались решения об инвестировании активов в то или иной развивающийся рынок. Данный перечень включает: независимость правосудия, применение международных стандартов аудита и учета, уровень защиты прав миноритарных инвесторов, использование внутреннего фондового рынка для финансирования экономики, надежность банков и эффективность регулирования фондовых бирж. В табл. 11 анализируется динамика указанных шести характеристик инвестиционного климата стран – членов БРИКС по РГК ВЭФ за 10-летний период времени с 2007 г. по 2016 г.

Таблица 11

**Наиболее проблемные направления в сфере инвестиционного климата
в России согласно Рейтингу глобальной конкурентоспособности Всемирного
экономического форума**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Независимость правосудия										
Россия	106	109	116	115	123	122	119	109	108	95
Китай	82	69	62	62	63	66	57	60	67	56
Индия	26	43	37	41	51	45	40	50	64	54
Бразилия	89	68	78	76	71	71	65	76	92	79
ЮАР	23	30	38	44	35	27	22	24	24	16
Правоприменение стандартов аудита и учета										
Россия	95	108	119	116	120	123	107	106	102	103
Китай	102	86	72	61	61	72	80	82	80	68
Индия	27	30	27	45	51	44	52	102	95	64
Бразилия	63	60	70	64	49	42	31	41	70	72
ЮАР	6	4	2	1	1	1	1	1	1	1
Защита прав миноритарных акционеров										
Россия	125	128	127	132	135	140	132	118	116	116
Китай	114	94	71	66	60	68	75	67	71	48
Индия	27	33	36	55	62	52	52	76	69	37
Бразилия	46	42	59	64	49	37	26	35	78	94
ЮАР	13	13	9	6	3	2	1	2	3	1
Финансирование экономики с помощью местного рынка										
Россия	81	87	96	107	98	100	90	86	88	95
Китай	82	80	66	52	46	46	38	34	44	40
Индия	13	8	3	10	15	19	18	39	45	31
Бразилия	61	56	44	45	33	40	48	55	75	83
ЮАР	4	4	4	7	4	3	2	3	1	1
Надежность банков										
Россия	108	107	123	129	129	132	124	118	115	121
Китай	128	108	66	60	64	71	72	63	78	79
Индия	46	51	25	25	32	38	49	101	100	75
Бразилия	36	24	10	14	16	14	12	13	27	38
ЮАР	16	15	6	6	2	2	3	6	8	2
Эффективность регулирования деятельности бирж										
Россия	103	110	113	118	116	114	102	91	97	113
Китай	111	109	91	61	53	58	63	58	52	57
Индия	30	25	11	15	26	28	27	62	69	58
Бразилия	41	28	10	5	9	8	7	17	36	54
ЮАР	5	5	2	1	1	1	1	1	2	3

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

¹ Российская экономика в 2008 г. Тенденции и перспективы. (Выпуск 30) – М. ИЭПП, 2009, сс. 513–516.

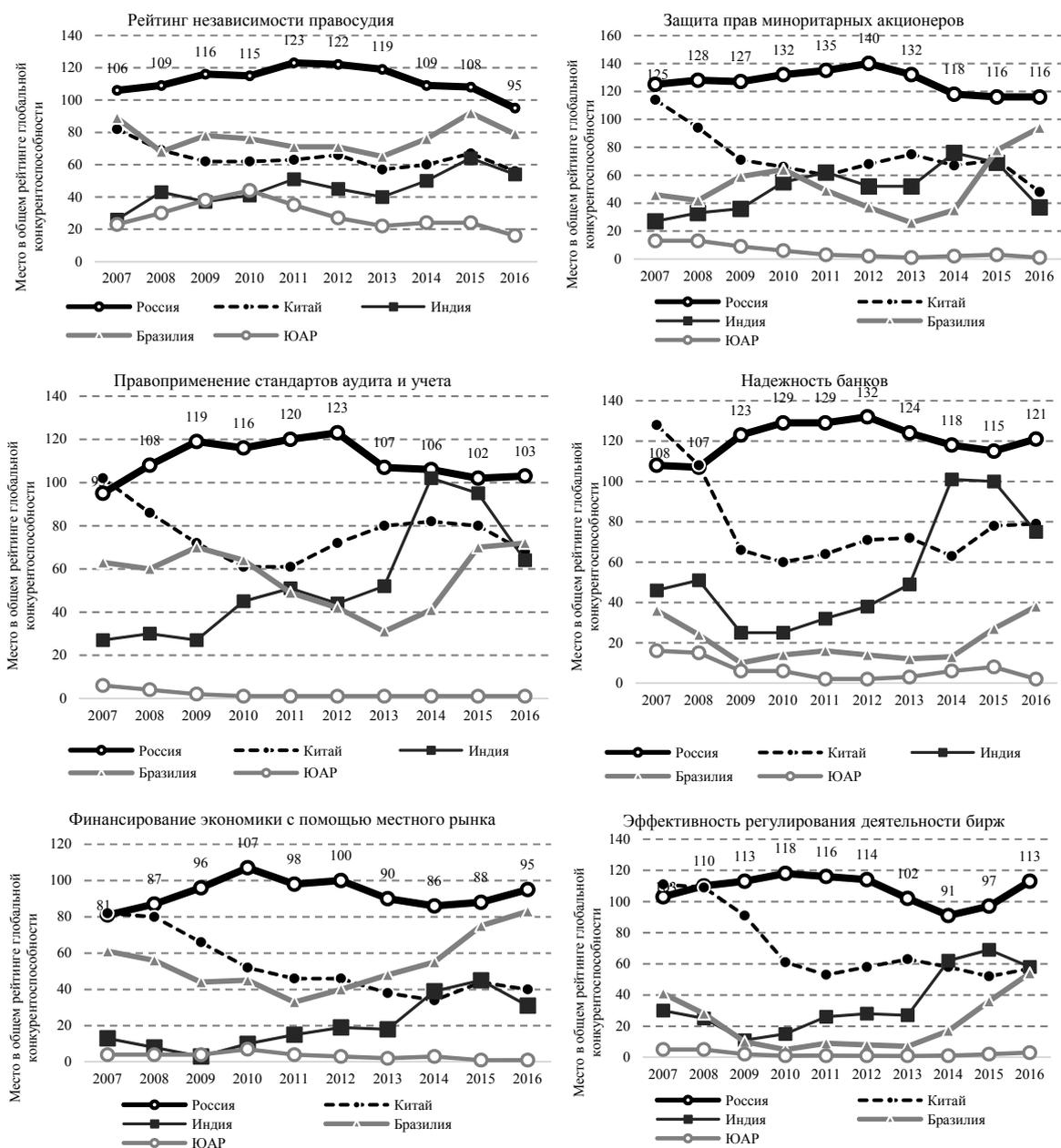


Рис. 40. Положение стран БРИКС в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума по ряду критериев, существенных для принятия решений консервативными портфельными инвесторами

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

Как показано на рис. 40, по всем шести характеристикам инвестиционного климата в 2007–2016 гг. Россия занимала значительно худшие места по сравнению с Бразилией, Индией, Китаем и ЮАР. В 2016 г. самое низкое 121-е место из 138 стран было получено по критерию надежности банков, а самое высокое – 95-е – по критериям оценки незави-

симости правосудия и доступности ресурсов внутреннего фондового рынка для финансирования экономики. При этом из 6 показателей инвестиционного климата в России лишь по одному – независимость правосудия – в 2016 г. оценка улучшилась, а по другому показателю – защите прав миноритарных инвесторов – осталась без изменений. По остальным четырем характеристикам инвестиционного климата произошло ухудшение оценок. Наиболее сильное ухудшение пришлось на оценку эффективности регулирования бирж, где за год Россия скатилась с 97-го на 113-е место.

Таким образом на основании сравнительных оценок РГК ВЭФ стран – членов БРИКС за 2007–2016 гг. можно сделать вывод о том, что в отличие от позитивных изменений в сводном рейтинге глобальной конкурентоспособности по наиболее проблемным зонам качества инвестиционного климата в России в 2016 г. наблюдалось скорее ухудшение ситуации по большинству из рассматриваемых характеристик. Кроме того, если по совокупным оценкам рейтинга в последние годы Россия поднялась на более высокие места по сравнению с Бразилией и ЮАР и вплотную подошла к Индии, то по ключевым характеристикам инвестиционного климата России пока не удастся опередить ни одну из стран-конкурентов из БРИКС.

3.7. Риски российского финансового рынка

Остановимся на наиболее существенных рисках российского фондового рынка на среднесрочную перспективу.

Как показано на *рис. 41*, наибольшим риском для сохранности внутренних рублевых сбережений в России является регулярная девальвация национальной валюты. Как правило, девальвация рубля идет по одному и тому же сценарию. Снижение цены на нефть и отток капитала порождают внезапное обесценение рубля, а потом наступает период, длящийся 7–8 лет, когда рубль остается стабильным и даже немного укрепляется. Однако проблема заключается в том, что внезапные девальвации обесценивают стоимость рублевых сбережений и к исходным значениям даже в период стабильности рубль не возвращается.

Источником девальвации являются структурные диспропорции российской экономики, делающие рубль зависимым от внешнеэкономической конъюнктуры и поведения иностранных портфельных инвесторов.

В настоящее время финансовый рынок переживает цикл укрепления рубля с 83,59 рублей за доллар по состоянию на 22 января 2016 г. до 59,18 рублей на 27 января 2017 г. Поскольку структурные изменения в экономике даже при условии благоприятного сценария ее развития будут занимать достаточно длительное время, в среднесрочной перспективе сохраняются риски неблагоприятных внешних условий для курса рубля.

В значительной мере цены акций российских компаний зависят от цен на нефть. Коэффициент детерминации (R^2) между абсолютными ежемесячными значениями индекса РТС и ценами нефти сорта Brent с сентября 1995 г. по февраль 2017 г., изображенный на *рис. 42*, равен 0,80, что говорит об очень тесной зависимости между данными показателями. В значительной мере цена на нефть влияет и на валютный курс.

В течение ближайших лет нет оснований ожидать роста цен на нефть, спрос и предложение на рынке нефти являются волатильными. Поэтому в среднесрочной перспективе с высокой вероятностью можно ожидать циклических изменений цен на нефтяном рынке, что будет существенным источником волатильности российского фондового рынка.

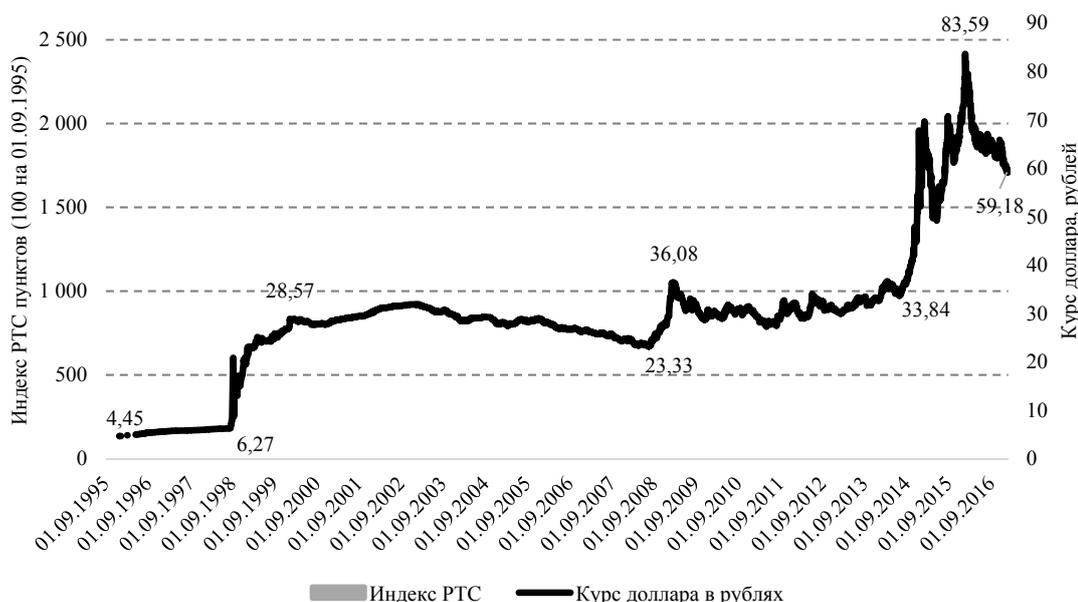


Рис. 41. Индекс РТС и валютный курс рубля за период с 1 сентября 1995 г. до 27 января 2017 г.

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

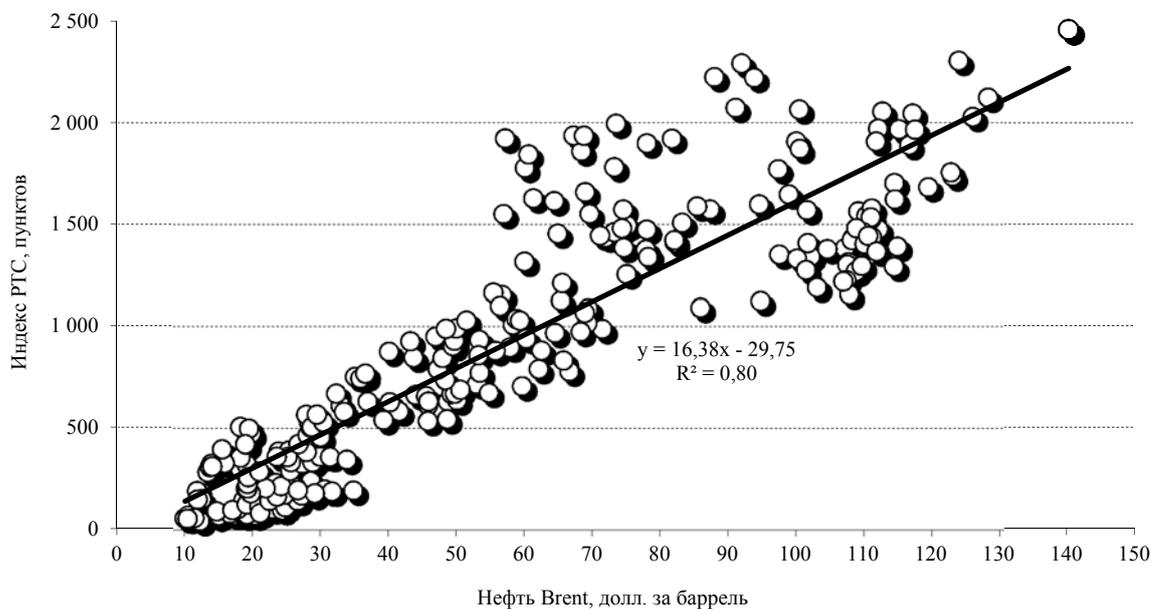


Рис. 42. Зависимость индекса РТС от цены на нефть марки Brent с сентября 1995 г. по февраль 2017 г.

Источник: рассчитано по данным компании «Финам» и Московской биржи.

В настоящее время в России сложились относительно благоприятные условия для роста carry trade. Этому способствует укрепление курса национальной валюты, сохранение

высоких процентных ставок по операциям с рублевыми активами, а также отсутствие значимых ограничений в области валютного регулирования.

Негативные последствия стратегии carry trade могут проявляться по нескольким направлениям – резком усилении волатильности курса национальной валюты и цен финансовых активов, а также в виде кризиса ликвидности в банковской системе. Риски негативного влияния carry trade на банки в настоящее время ограничены, поскольку под влиянием действующих нормативов и иных факторов российские банки пока не принимают активного участия в данных сделках. Несмотря на относительно высокую долю нерезидентов в структуре владельцев акций и облигаций российских эмитентов, реализация активных стратегий carry trade здесь ограничена в силу низкой ликвидности внутреннего фондового рынка. Как было показано в разделе 3.6, в течение 17 лет с 2000 г. по 2016 г. чистый приток средств иностранных фондов (Russia-EMEA-Equity) в российские акции составил 6,7 млрд долл., в том числе 1,2 млрд долл. в 2016 г.

В этих условиях наиболее высокий риск негативных проявлений carry trade характерен для валютного рынка и курса рубля. Согласно прогнозу UBS Group AG, опубликованному в конце декабря 2016 г., в 2017 г. в силу высоких внутренних процентных ставок и роста цен на нефть рубль будет одним из наиболее выгодных вложений с точки зрения стратегии carry trade среди стран EMEA (Европа, Ближний Восток и Африка), с потенциальной доходностью 26% годовых¹.

В то же время, по мнению экспертов Банка России, риски негативного влияния carry trade на финансовый рынок часто являются завышенными, поскольку высокие процентные ставки – не единственный потенциальный фактор привлекательности этих операций, а коэффициент Шарпа при сделках с рублем из-за его повышенной волатильности уступает аналогичному индикатору эффективности операций на валютном рынке в других странах².

Как было показано в предыдущих обзорах³, на динамику российских фондовых индексов не менее значимое влияние, чем цены на нефть, оказывают также потоки инвестиций со стороны иностранных инвестиционных фондов, фиксируемые аналитическим ресурсом EPFR.

Иностранные фонды, специализирующиеся на инвестициях в акции российских компаний, как правило, придерживаются следующей инвестиционной стратегии: они заводят денежные средства в российские акции на дне кризиса, когда акции стоят дешево, а в период роста рынка стараются не упустить тот момент времени, при котором необходимо выводить средства из уже переоцененных (дорогих) акций. Сигналами для начала вывода средств из таких фондов, как показывают наши исследования⁴, являются существенные снижения прогнозов популярного среди институциональных инвесторов и международных финансовых организаций ресурса Consensus Economics темпов роста

¹ Namatalla A., Gokoluk S. Top 2017 Emerging EMEA Pics Are All Things Russia; Avoid Turkey. 27 декабря 2016 г. Блумберг.

² Банк России. О чем говорят тренды. Макроэкономика и рынки. Бюллетень Департамента исследований и прогнозирования. № 2 (14), март 2017, с. 38.

³ Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы. (Вып. 37) / [В. Мау и др.; под ред. Синельникова-Мурылева С.Г. (гл. ред.), Радыгина А.Д.]; Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара. – М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2016, с. 121–123.

⁴ IMF. Financial Stability Report. September 2011, с. 11–18. Публикуется на сайте www.imf.org; Абрамов А. Различия в поведении внутренних и иностранных частных инвесторов на российском фондовом рынке. Экономическое развитие России, № 11, 2015, сс.47–52.

крупнейших мировых экономик, предвещающие падение спроса на нефть и девальвации национальных валют в развивающихся странах¹.

Высокая доходность российского рынка акций на фоне укрепляющегося рубля привела к притоку дополнительных средств нерезидентов на данный сегмент рынка во второй половине 2016 г. Однако все это не сопровождалось качественными изменениями в сфере инвестиционного климата и экономической политике. Неустойчивыми остаются цены на нефть. Кроме того, в марте 2017 г. вновь начался процесс повышения процентных ставок в США. Все это может повлиять на возобновление устойчивого оттока средств портфельных иностранных инвесторов с российского фондового рынка.

В 2014 г. введение санкций осуществлялось двумя этапами. В марте 2014 г. США, ЕС и ряд других стран ввели индивидуальные санкции против отдельных частных лиц и компаний. В июле 2014 г. начали действовать секторальные санкции, ограничившие доступ к глобальным финансовым рынкам крупнейшим российским компаниям (Роснефть, Транснефть, Газпром нефть, Уралвагонзавод, Оборонпром, ОАК и др.) и государственным банкам (Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк, Россельхозбанк, Внешэкономбанк, Банк Москвы). Основными каналами влияния данных санкций на финансовый рынок являлись ограничения объемов заимствования средств российскими компаниями в форме долгового финансирования², удорожание стоимости заимствования и отток иностранных инвестиций на рынке акций.

Имеющиеся оценки влияния санкций на финансовый рынок существенно отличаются друг от друга, однако в основном они выражаются в процентах предполагаемого замедления темпов роста ВВП. Непосредственно анализу последствий санкций для финансового рынка посвящено немного работ. Так, по оценкам Е. Гурвича и И. Прилепского³ суммарный дополнительный чистый отток капитала, связанный с санкциями, был оценен на уровне 58 млрд долл. в 2014 г. и 160–170 млрд долл. в 2014–2017 гг. По мнению министра финансов А. Силуанова, высказанному в конце 2014 г., от санкций в год Россия теряет около 40 млрд долл.⁴

Негативное влияние санкций на финансовый рынок может осуществляться через три основных канала: сокращение объема привлекаемых на глобальных рынках финансовых ресурсов, рост стоимости заимствований и сворачивание участия нерезидентов на внутреннем финансовом рынке. При этом в процессе событийного анализа сложно однозначно отделить эффект введенных с июля 2014 г. санкций от последствий обвала цен на нефтяном рынке, начавшегося с сентября 2014 г.

Как было показано на *рис. 20*, введение секторальных санкций ограничило доступ российских компаний на рынок еврооблигаций, что привело к сокращению их задолженности по еврооблигациям со 182 млрд долл. в 2013 г. до 136 млрд долл. в 2016 г. На основании указанных данных можно предполагать, что введение санкций привело к сокращению внешних финансовых ресурсов у российских компаний и банков в сумме 46 млрд

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

² Мау В.А., Улюкаев А.В. Глобальный кризис и вызовы экономической политики современной России. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. С. 42.

³ Гурвич Е., Прилепский И. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. Январь 2016 г. № 1. С. 33.

⁴ Волкова О. Контрсанкции против санкций: что хуже. РБК Daily. 21 марта 2016 г. с. 4.

долл. Монетарным властям пришлось отчасти замещать указанные средства за счет краткосрочного рефинансирования банковской системы. Сокращение возможности заимствований за рубежом хотя и не является таким уж масштабным, все же болезненно сказывается на инвестиционных возможностях бизнеса, прежде всего, из-за сохранения высокой ключевой ставки на внутреннем рынке, ограничивающей кредитную активность российских банков.

Введение санкций, но еще более – снижение цен на нефть и следующая за этим девальвация рубля, привели к росту кредитных рисков и повышению стоимости заимствований на внутреннем и внешних рынках, достигших критического уровня в декабре 2014 – январе 2015 гг. Однако, как показано на *рис. 27*, к настоящему времени значения доходности портфеля ОФЗ (Cbonds – GBI) вернулись к уровням, действовавшим в 2013 г., то есть до введения секторальных санкций. Аналогичный процесс произошел на рынке корпоративных облигаций (*рис. 22*), где все же ставки заимствований пока остаются на 1–1,5 п.п. выше предкризисного уровня. Данные факты свидетельствуют о том, что имевший место в 2014–2015 гг. рост стоимости заимствований на финансовом рынке в большей мере объяснялся циклическими факторами состояния конъюнктуры на глобальных финансовых рынках, чем последствиями действующих секторальных санкций.

Что касается участия нерезидентов на внутреннем фондовом рынке, то, например, данные *рис. 30* показывают, что введение секторальных санкций не оказало значимого влияния на уменьшение их активности на рынке ОФЗ.

Таким образом, 2016 г. был относительно удачным годом для российского фондового рынка по сравнению с предшествующими годами после кризиса 2008 г. Российский рынок акций был мировым лидером по доходности. Несмотря на секторальные санкции на рынок акций российских эмитентов поступило 1,2 млрд долл. новых средств иностранных инвестиционных фондов. Выросло число частных лиц, совершающих сделки на бирже, количество открываемых ими брокерских счетов и ИИС. Заметное оживление интересов инвесторов наблюдалось на внутреннем рынке коллективных инвестиций.

Доходность выпусков государственных и корпоративных облигаций стабилизировалась на уровне досанкционного 2013 г. Это способствовало ускоренному росту новых эмиссий корпоративных и государственных облигаций. Рынок ОФЗ стал заметным источником финансирования дефицита бюджета.

Вместе с тем не произошло перемен к лучшему в области внутренних источников роста фондового рынка. Сохранилось доминирование денежного рынка над фондовым, что означает финансирование спроса на ценные бумаги российских эмитентов, прежде всего, за счет краткосрочных источников фондирования банков и иных финансовых посредников. Существенным ограничителем роста фондового рынка оставалось замораживание пенсионных накоплений. Не произошло существенных изменений в сфере инвестиционного климата, что ограничивает спрос на финансовые инструменты российских структур со стороны крупных иностранных портфельных инвесторов.

В этих условиях приоритетными направлениями развития внутреннего рынка могли бы стать развитие внутренних институциональных инвесторов, формирование стабильных правил игры в сфере пенсионных накоплений, улучшение инвестиционного климата и улучшение конкурентной среды на внутреннем фондовом рынке.

3.8. Рынок муниципальных и субфедеральных заимствований¹

3.8.1. Динамика развития рынка

По итогам 2016 г. консолидированный региональный бюджет и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов были сведены с дефицитом в размере 303,5 млн руб., т.е. вышли практически на бездефицитный уровень (табл. 12).

Для сравнения: в 2015 г. размер дефицита консолидированного регионального бюджета и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов составил 178,7 млрд руб. (0,22% ВВП).

В 2016 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом в 2,4 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 16,3 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения – с профицитом в 0,3 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с профицитом в 11,4 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с дефицитом в 5,4 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с профицитом в 12,3 млрд руб.

Для сравнения: в 2015 г. бюджеты субъектов Российской Федерации были сведены с дефицитом в 108,2 млрд руб., бюджеты городских округов – с дефицитом в 52,1 млрд руб., бюджеты внутригородских муниципальных образований г. Москвы и Санкт-Петербурга – с профицитом в 1,4 млрд руб., бюджеты муниципальных районов – с дефицитом в 10,5 млрд руб., бюджеты городских и сельских поселений – с профицитом в 2,2 млрд руб., бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов – с дефицитом в 7,1 млрд руб.

Таблица 12

Отношение профицита (дефицита) консолидированного регионального и региональных бюджетов к бюджетным расходам в 2007–2016 гг., %

Год	Консолидированный региональный бюджет*	Региональные бюджеты
2016	–	0,003
2015	-1,6	-1,3
2014	-4,6	-4,9
2013	-6,4	-8,1
2012	-3,0	-3,5
2011	-0,2	-0,3
2010	-1,4	-1,6
2009	-5,3	-5,3
2008	-0,7	-0,7
2007	0,8	0,6

* С учетом государственных внебюджетных фондов.

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

По состоянию на 1 января 2017 г. с дефицитом был сведен консолидированный бюджет (включая территориальные государственные внебюджетные фонды) в 58 субъектах РФ (в 2015 г. – в 76 регионах). Суммарный объем дефицита составил 198,0 млрд руб., или 3,1% от доходной части их бюджетов (в 2015 г. – 377,6 млрд руб., или 3,3% от доходной части бюджетов регионов, имеющих дефицит).

¹ Автор раздела: А. Шадрин – Минэкономразвития России.

Таблица 13

**Отношение профицита (дефицита) территориальных бюджетов
к бюджетным расходам в 2007–2016 гг., %**

Год	Бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты городских и сельских поселений
2016	1,3	-0,9	0,8	-1,5
2015	6,7	-3,0	-0,7	-0,6
2014	6,0	-2,2	-1,4	0,7
2013	-3,47	-2,61	-5,59	2,24
2012	2,26	-2,01	-0,08	1,34
2011	6,15	-2,10	1,13	0,64
2010	-1,12	-1,16	-0,11	1,72
2009	-0,63	-3,32	-1,88	2,63
2008	-1,47	1,09	-0,26	2,72
2007	5,34	1,23	-0,04	2,34

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

Медианный уровень бюджетного дефицита составил 5,7% к доходам соответствующего бюджета. Наибольшее значение отношения бюджетного дефицита к доходной части бюджета сложилось в Ненецком АО – 22,0%, в Республике Хакасия – 21,3%, в г. Севастополе – 13,8%, в Костромской области – 12,0%, в Республике Крым – 10,8%. Более 9,7% общего дефицита консолидированного бюджета, или 19,2 млрд руб., пришлось на г. Санкт-Петербург, более 7,6%, или 15,1 млрд руб., – на Красноярский край, более 7,2%, или 14,3 млрд руб., – на Республику Крым (табл. 14).

С профицитом в 2016 г. был сведен консолидированный бюджет в 27 субъектах Российской Федерации (по сравнению с 9 регионами в 2015 г.). Суммарный объем бюджетного профицита в этих регионах составил 197,8 млрд руб., или 3,7% величины доходной части их бюджетов (в 2015 г. – 199,0 млрд руб., или 6,0% доходной части бюджетов). Медианное значение бюджетного профицита составило 2,8% доходной части бюджета.

Наибольшее значение отношения профицита к уровню доходов консолидированного бюджета было достигнуто в Чукотском АО – 8,2%, или 2,8 млрд руб., и в г. Москве – 6,0%, или 121,7 млрд руб. На Москву в 2016 г. пришлось 61,2% суммарного профицита бюджетов регионов, сведенных с профицитом, по сравнению с 73,2%, или 145,7 млрд руб., в 2015 г.

Таблица 14

Исполнение консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2016 г.

	Доходы бюджета, млрд руб.	Дефицит (профицит) бюджета, млрд руб.	Отношение дефицита (профицита) к доходам, %	Привлеченные заемные средства к доходам, %	Чистое заимствование к доходам, %	Расходы на погашение заимствований к доходам, %
1	2	3	4	5	6	7
Центральный федеральный округ						
Белгородская область	95,5	3,1	3,2	10,8	2,6	8,1
Брянская область	68,7	-0,7	-1,1	13,3	0,6	12,7
Владимирская область	74,4	-1,8	-2,4	5,6	-0,1	5,6
Воронежская область	125,7	-1,1	-0,9	52,1	2,2	50,0
Ивановская область	46,0	1,3	2,9	60,9	3,3	57,6
Тверская область	75,7	-3,5	-4,6	22,6	-1,8	24,3

Продолжение таблицы 14

1	2	3	4	5	6	7
Калужская область	70,6	1,5	2,2	33,6	4,8	28,8
Костромская область	32,8	3,9	12,0	64,6	14,0	50,7
Курская область	62,4	2,2	3,6	50,7	3,3	47,4
Липецкая область	71,9	0,4	0,6	4,8	-2,9	7,7
Московская область	632,8	-10,0	-1,6	10,2	0,1	10,1
Орловская область	39,5	3,3	8,2	36,5	8,1	28,3
Рязанская область	64,1	-1,9	-3,0	22,8	-0,6	23,4
Смоленская область	51,8	1,9	3,7	109,5	5,6	103,9
Тамбовская область	60,6	2,3	3,8	29,8	4,0	25,9
Тульская область	93,0	0,3	0,4	13,9	1,3	12,6
Ярославская область	76,8	5,0	6,5	78,3	6,6	71,8
г. Москва	2 031,6	-121,7	-6,0	0,0	-3,6	3,6
г. Байконур	3,5	0,1	3,6	0,0	0,0	0,0
Итого	3 777,4	-115,2	-3,1	12,1	-1,2	13,2
Северо-Западный федеральный округ						
Республика Карелия	48,7	2,6	5,3	30,3	3,1	27,2
Республика Коми	86,0	6,2	7,3	93,2	9,7	83,5
Архангельская область	93,7	4,8	5,1	95,0	4,5	90,5
Вологодская область	78,7	-4,5	-5,7	24,0	-3,3	27,3
Калининградская область	93,7	2,8	3,0	23,5	1,4	22,1
Ленинградская область	151,8	-2,9	-1,9	1,1	-2,4	3,5
Мурманская область	85,7	-2,5	-2,9	53,2	0,1	53,1
Новгородская область	38,7	0,2	0,6	34,5	0,5	33,9
Исковская область	35,9	1,4	4,0	75,8	4,2	71,6
г. Санкт-Петербург	544,6	19,2	3,5	0,0	-0,2	0,2
Ненецкий автономный округ	15,6	3,4	22,0	49,4	16,9	32,5
Итого	1 273,1	30,9	2,4	25,2	1,0	24,2
Южный федеральный округ						
Республика Калмыкия	14,3	0,6	3,9	32,9	2,3	30,6
Краснодарский край	310,4	-2,4	-0,8	16,3	2,4	13,9
Астраханская область	47,7	1,6	3,3	40,1	7,2	32,9
Волгоградская область	123,5	6,6	5,3	37,5	4,6	32,9
Ростовская область	226,6	-4,6	-2,0	3,8	-0,1	3,9
г. Севастополь	25,4	3,5	13,8	0,0	0,0	0,0
Республика Крым	133,3	14,3	10,8	3,8	3,8	0,0
Республика Адыгея (Адыгея)	21,9	-0,4	-1,9	10,6	-0,5	11,0
Итого	903,0	19,0	2,1	15,1	2,4	12,8
Северо-Кавказский федеральный округ						
Республика Дагестан	122,0	-2,3	-1,9	5,7	-1,0	6,7
Кабардино-Балкарская Республика	37,8	2,8	7,5	84,8	7,9	76,9
Республика Северная Осетия – Алания	32,5	-0,2	-0,5	26,6	0,5	26,1
Республика Ингушетия	32,5	-1,2	-3,6	21,5	-2,6	24,1

Продолжение таблицы 14

1	2	3	4	5	6	7
Ставропольский край	124,0	3,7	3,0	75,1	3,9	71,2
Карачаево-Черкесская Республика	24,8	0,6	2,6	52,3	1,8	50,6
Чеченская Республика	83,4	-0,9	-1,1	2,6	-0,7	3,3
Итого	457,1	2,6	0,6	35,6	1,2	34,4
Приволжский федеральный округ						
Республика Башкортостан	233,5	-10,1	-4,3	3,1	0,2	2,9
Республика Марий Эл	33,2	0,4	1,2	32,8	1,3	31,5
Республика Мордовия	48,9	4,4	9,0	78,1	17,0	69,2
Республика Татарстан	293,9	-0,1	0,0	9,9	1,2	8,7
Удмуртская Республика	88,2	7,9	9,0	45,6	8,5	37,0
Чувашская Республика	60,0	-1,7	-2,8	32,3	0,3	32,1
Нижегородская область	194,0	3,7	1,9	107,2	3,2	104,0
Кировская область	67,5	2,9	4,3	95,2	4,6	90,5
Самарская область	201,2	5,3	2,6	22,5	3,1	19,6
Оренбургская область	110,5	0,7	0,6	23,0	0,4	22,6
Пензенская область	67,1	0,1	0,2	14,9	0,6	14,3
Пермский край	158,4	0,6	0,4	52,3	1,0	51,4
Саратовская область	115,3	0,1	0,1	35,9	0,6	35,3
Ульяновская область	66,9	1,1	1,6	32,1	2,8	29,3
Итого	1 738,5	15,3	0,9	37,0	2,1	34,9
Уральский федеральный округ						
Курганская область	46,7	2,8	6,0	19,2	7,1	12,1
Свердловская область	285,7	4,6	1,6	61,1	2,1	59,0
Тюменская область	157,2	-4,4	-2,8	0,0	0,0	0,0
Челябинская область	196,9	-0,1	0,0	12,0	-0,6	12,6
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	272,8	9,0	3,3	4,0	1,3	2,7
Ямало-Ненецкий автономный округ	166,3	0,4	0,2	15,1	-1,9	17,0
Итого	1 125,5	12,3	1,1	21,6	0,7	20,8
Сибирский федеральный округ						
Республика Бурятия	63,6	2,4	3,8	25,0	0,3	24,6
Республика Тыва	29,4	-1,0	-3,2	15,6	-0,5	16,1
Алтайский край	122,7	-5,2	-4,2	1,7	-0,3	2,1
Красноярский край	262,9	15,1	5,7	30,5	4,9	25,6
Иркутская область	184,4	-1,3	-0,7	39,4	-0,9	40,3
Кемеровская область	162,9	5,4	3,3	16,8	4,0	12,7
Новосибирская область	173,1	0,6	0,4	94,6	1,6	93,0
Омская область	102,4	5,4	5,3	147,1	4,8	142,2
Томская область	80,9	0,4	0,5	52,3	3,2	49,2
Республика Алтай	20,4	0,0	0,2	6,4	-1,1	7,5
Республика Хакасия	33,2	7,1	21,3	80,6	17,0	61,3

Окончание таблицы 14

1	2	3	4	5	6	7
Забайкальский край	68,8	-0,6	-0,9	50,2	0,5	49,7
Итого	1 304,7	28,5	2,2	47,7	2,6	45,1
Дальневосточный федеральный округ						
Республика Саха (Якутия)	217,5	7,8	3,6	12,3	3,4	8,8
Приморский край	135,4	-4,7	-3,4	6,0	-1,3	7,3
Хабаровский край	121,1	4,6	3,8	24,7	4,1	20,6
Амурская область	68,5	-3,5	-5,1	45,5	0,3	45,2
Камчатский край	79,5	0,8	1,0	6,3	-2,4	8,8
Магаданская область	36,4	0,8	2,2	13,8	21,0	13,8
Сахалинская область	165,6	3,2	1,9	0,0	-0,2	0,2
Еврейская автономная область	13,6	0,7	5,2	42,1	3,8	38,3
Чукотский автономный округ	34,3	-2,8	-8,2	13,7	-5,6	19,3
Итого	872,0	6,9	0,8	13,4	0,8	12,5
Итого Российская Федерация	11 451,3	0,3	...	23,6	0,7	22,9

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

3.8.2. Структура заимствований

По данным Минфина России, объем накопленного долга субъектов Российской Федерации в 2016 г. увеличился на 34,5 млрд руб., составив 2353,1 млрд руб., объем накопленного долга муниципальных образований увеличился на 23,0 млрд руб., составив 364,3 млрд руб.

Таблица 15

Чистые заимствования региональных и местных бюджетов, % ВВП

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Чистые заимствования субфедеральных и местных органов власти	0,17	0,29	0,74	0,51	0,21	0,33	0,61	0,53	0,33	0,10
В том числе:										
возвратные ссуды из бюджетов других уровней	-0,01	0,03	0,33	0,37	0,15	0,01	0,06	0,24	0,21	0,21
субфедеральные (муниципальные) облигации	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06	0,12	-0,01	-0,01	0,04
прочие заимствования	0,10	0,09	0,17	0,07	0,17	0,26	0,43	0,30	0,13	-0,15

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

Суммарный объем заимствований регионов и муниципалитетов составил 2700,2 млрд руб. Крупнейшими заемщиками стали: Нижегородская область – 208,0 млрд руб., Свердловская область – 174,4 млрд, Новосибирская область – 163,8 млрд, Омская область – 150,5 млрд, Ставропольский край – 93,1 млрд, Красноярский край – 80,1 млрд, Воронежская область – 65,5 млрд, Московская область – 64,3 млрд руб.

В общем объеме заимствований консолидированного регионального бюджета на эмиссию ценных бумаг пришлось 5,9%, на ссуды из вышестоящих бюджетов (бюджетные кредиты) – 44,6%, на заимствования в коммерческих банках и международных кредитных организациях – 49,5%.

Общий объем чистых заимствований консолидированного регионального бюджета составил 83,0 млрд руб. Наибольшее отношение чистых заимствований к доходам бюджета продемонстрировали: Магаданская область – 21,0%, Республика Мордовия и Республика Хакасия – по 17,0% (табл. 14).

Крупнейшими чистыми заемщиками стали: Красноярский край – 12,8 млрд руб., Республика Коми – 8,3 млрд, а также Удмуртская Республика, Республика Саха (Якутия) и Краснодарский край – по 7,5 млрд руб.

За счет превышения объемов погашения ранее сделанных займов над вновь проводимыми накопленный долг сократили 23 региона, в том числе: г. Москва – на 72,4 млрд руб., Ленинградская область – на 3,6 млрд, Ямало-Ненецкий АО – на 3,2 млрд руб.

3.8.3. Внутренние облигационные займы

В 2016 г. были зарегистрированы проспекты эмиссии облигационных займов 25 субъектов Федерации и 3 муниципальных образований (по сравнению с 18 регионами и 3 муниципалитетами, выпустившими облигации в 2015 г.). Проспекты эмиссии в Минфине России в 2016 г. зарегистрировали: Красноярский край, Нижегородская область, Санкт-Петербург, Томская область, Республика Саха (Якутия), Ярославская область, Удмуртская Республика, Самарская, Белгородская, Оренбургская области, Республики Мордовия, Хакасия, Коми, Карелия, Ставропольский край, Новосибирская, Омская, Свердловская области, Ханты-Мансийский АО, Иркутская, Московская, Тюменская, Тамбовская области, Ямало-Ненецкий АО, города Новосибирск, Томск и Омск.

В 2016 г. объем размещаемых облигаций составил 160,5 млрд руб., увеличившись по сравнению с уровнем 2015 г. (98,5 млрд руб.) более чем на 60% в номинальном выражении. Таким образом, за год объем эмиссии субфедеральных и муниципальных облигаций увеличился с 0,12% ВВП до 0,19% ВВП (табл. 16).

Таблица 16

Объем выпуска субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, % ВВП

Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Выпуск	0,26	0,43	0,41	0,25	0,10	0,19	0,23	0,16	0,12	0,19
Погашение	0,18	0,26	0,16	0,18	0,21	0,13	0,12	0,17	0,13	0,15
Чистое финансирование	0,08	0,17	0,24	0,07	-0,11	0,06	0,12	-0,01	-0,01	0,04

Источник: расчеты автора по данным Минфина России.

Крупнейшие размещения ценных бумаг осуществили: Московская область – 25,0 млрд руб., или 15,6% общего объема внутренних заимствований, Ямало-Ненецкий АО – 20 млрд руб., или 12,5%, Красноярский край – 18,2 млрд руб., или 11,4%.

Таким образом, на трех крупнейших эмитентов пришлось 39,5% общего объема выпусков размещенных региональных и муниципальных облигаций (табл. 17).

Таблица 17

Размещение субфедеральных и муниципальных ценных бумаг в 2016 г.

Субъект Федерации	Объем эмиссии, млрд руб.	Доля эмитента в общем объеме эмиссии, %	Объем эмиссии к внутренним заимствованиям, %
1	2	3	4
Центральный федеральный округ			
Белгородская область	3,5	2,2	34,0
Московская область	25,0	15,6	38,9
Тамбовская область	1,6	1,0	8,9
Ярославская область	4,5	2,8	7,5

Окончание таблицы 17

1	2	3	4
Северо-Западный федеральный округ			
Республика Карелия	1,0	0,6	6,8
Республика Коми	3,1	1,9	3,9
Калининградская область	1,0	0,6	4,5
Северо-Кавказский федеральный округ			
Ставропольский край	4,8	3,0	5,2
Приволжский федеральный округ			
Республика Мордовия	5,0	3,1	13,1
Удмуртская Республика	5,0	3,1	12,4
Нижегородская область	10,0	6,2	4,8
Самарская область	10,0	6,2	22,1
Уральский федеральный округ			
Свердловская область	5,0	3,1	2,9
Ханты-Мансийский АО	6,0	3,7	55,6
Ямало-Ненецкий АО	20,0	12,5	79,8
Сибирский федеральный округ			
Красноярский край	18,2	11,4	22,8
Иркутская область	5,0	3,1	6,9
Новосибирская область	8,0	5,0	4,9
Омская область	7,5	4,6	4,9
Томская область	5,9	3,6	13,8
Республика Хакасия	5,0	3,1	18,7
Дальневосточный федеральный округ			
Республика Саха (Якутия)	5,5	3,4	20,6
Российская Федерация – итог	160,5	100,0	5,9

Источник: расчеты автора по данным Федерального казначейства.

Наиболее высокий уровень секьюритизации (79,8%) наблюдался у Ямало-Ненецкого АО.

В 2016 г. объем размещаемых ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных образований превысил объем погашаемых ценных бумаг на 32,0 млрд руб., тогда как в 2015 г. объем погашаемых облигаций превышал объем размещаемых на 5,8 млрд руб. (табл. 18).

Таблица 18

Объемы чистых заимствований на рынке внутренних субфедеральных и муниципальных ценных бумаг, тыс. руб.

1	Консолидированный региональный бюджет	Региональные бюджеты	Муниципальные бюджеты
1	2	3	4
2016			
Чистые заимствования	31 983 694,1	26 696 369,2	5 287 324,9
Привлечение средств	160 505 656,8	153 656 387,9	6 849 268,9
Погашение основной суммы задолженности	128 521 962,7	126 960 018,7	1 561 944,0
2015			
Чистые заимствования	-5 817 814,4	-7 108 555,7	1 290 741,3
Привлечение средств	98 458 019,0	94 251 869,0	4 206 150,0
Погашение основной суммы задолженности	104 275 833,3	101 360 424,7	2 915 408,6
2014			
Чистые заимствования	-9 235 928,1	-7 410 458,9	-1 825 469,2
Привлечение средств	111 494 394,7	110 094 379,7	1 400 015,9
Погашение основной суммы задолженности	120 730 322,8	117 504 838,6	3 225 484,2

Окончание таблицы 18

1	2	3	4
2013			
Чистые заимствования	77 610 485,8	75 454 011,5	2 156 474,3
Привлечение средств	154 642 004,9	149 641 823,0	5 000 181,9
Погашение основной суммы задолженности	77 031 519,1	74 187 811,5	2 843 707,6
2012			
Чистые заимствования	38 175 959,8	36 797 479,3	1 378 480,5
Привлечение средств	119 855 045,4	115 953 169,3	3 901 876,1
Погашение основной суммы задолженности	81 679 085,5	79 155 690,0	2 523 395,5
2011			
Чистые заимствования	-58 202 600,7	-57 113 066,4	-1 089 534,3
Привлечение средств	55 050 750,6	53 366 195,4	1 684 555,1
Погашение основной суммы задолженности	113 253 351,3	110 479 261,9	2 774 089,4
2010			
Чистые заимствования	29 774 599,3	28 611 970,0	1 162 629,3
Привлечение средств	111 106 318,3	105 854 346,2	5 251 972,1
Погашение основной суммы задолженности	81 331 719,0	77 242 376,2	-4 089 342,8
2009			
Чистые заимствования	95 457 576,8	97 916 509,1	-2 458 932,3
Привлечение средств	158 114 034,3	153 992 570,1	4 121 464,2
Погашение основной суммы задолженности	62 656 457,5	56 076 061,0	6 580 396,5
2008			
Чистые заимствования	68 851 271,9	72 984 947,8	-4 133 675,9
Привлечение средств	178 565 731,4	177 324 359,3	1 241 372,1
Погашение основной суммы задолженности	109 714 459,5	104 339 411,5	5 375 048,0
2007			
Чистые заимствования	25 867 011	23 691 970	2 175 041
Привлечение средств	84 159 197	79 889 761	4 269 436
Погашение основной суммы задолженности	58 292 185	56 197 791	2 094 394

Источник: расчеты автора на основе данных Федерального казначейства.

Большинство регионов, выпускающих долговые ценные бумаги на регулярной основе, продолжили их эмиссию и в 2016 г. С 2003 г. ежегодные эмиссии облигаций проводит Красноярский край, с 2004 г. – Нижегородская область (табл. 19).

Таблица 19

**Регистрация проспектов эмиссии субфедеральных
и муниципальных ценных бумаг в 1999–2016 гг.**

Эмитент	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Субъекты Федерации										
Красноярский край	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Нижегородская область	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Санкт-Петербург	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Томская область	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Республика Саха (Якутия)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Ярославская область	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Удмуртская Республика	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Самарская область	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Белгородская область		*				*	*	*	*	*
Оренбургская область						*	*	*	*	*

Продолжение таблицы 19

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Республика Мордовия							*	*	*	*
Республика Хакасия				*		*	*	*	*	*
Республика Коми		*		*	*		*	*	*	*
Республика Карелия	*	*	*	*	*	*	*	*		*
Ставропольский край		*			*	*	*	*		*
Новосибирская область	*						*	*		*
Омская область							*	*		*
Свердловская область				*	*	*		*		*
Ханты-Мансийский АО			*				*	*		*
Иркутская область	*	*	*			*			*	*
Московская область	*	*								*
Ямало-Ненецкий АО										*
Тюменская область										*
Тамбовская область										*
Волгоградская область	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Республика Башкортостан	*				*	*	*	*	*	
Тульская область						*	*	*	*	
Краснодарский край	*			*		*			*	
Тверская область	*	*	*	*	*	*	*	*		
Липецкая область	*	*				*	*	*		
Воронежская область	*					*	*	*		
Смоленская область							*	*		
Республика Чувашия	*	*	*		*	*	*	*		
Республика Марий Эл						*	*	*		
Ленинградская область							*	*		
Магаданская область							*	*		
Костромская область	*				*		*			
Москва		*	*	*			*			
Кемеровская область							*			
Калужская область	*	*			*	*				
Вологодская область					*	*				
Рязанская область				*		*				
Ивановская область	*				*					
Республика Бурятия					*					
Мурманская область				*						
Пензенская область	*	*								
Ульяновская область	*	*								
Курганская область		*								
Республика Калмыкия	*									
Хабаровский край										
Кабардино-Балкарская Республика										
Брянская область										
Сахалинская область										
Курская область										
Приморский край										
Республика Калмыкия	*									
Хабаровский край										
Кабардино-Балкарская Республика										
Брянская область										
Сахалинская область										

Окончание таблицы 19

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Муниципалитеты										
Новосибирск				*	*	*	*	*	*	*
Томск	*	*		*		*		*	*	*
Омск								*		*
Волгоград		*	*	*	*	*		*	*	
г. Волжский Волгоградской области								*		
Красноярск	*	*	*	*	*	*				
Казань	*		*	*	*					
Краснодар				*	*					
Уфа				*						
г. Электросталь Московской области	*		*							
Смоленск			*							
Липецк	*	*								
Магадан	*	*								
Братск		*								
Новороссийск		*								
Екатеринбург	*									
Клинский район Московской области	*									
Ногинский район Московской области	*									
Благовещенск	*									
Чебоксары	*									
г. Балашиха Московской области	*									

Источник: Минфин России.

3.9. Российский банковский сектор¹

3.9.1. Основные тенденции в развитии банковского сектора

Динамика активов и количество действующих банков

Совокупные активы российских банков в 2016 г. в номинальном выражении сократились на 3,5% – с 83,0 трлн руб. по состоянию на 1 января 2016 г. до 80,0 трлн руб. на 1 января 2017 г. Годом ранее размер совокупных активов банков увеличился на 6,9%. Снижение номинальной величины банковских активов в 2016 г. зафиксировано впервые с начала регулярной публикации таких данных в 1998 г. При этом в 2016 г. значительный негативный вклад в динамику активов внесло укрепление рубля. За год национальная валюта укрепилась на 16,8% к доллару и на 19,9% к евро. В результате этого рублевый эквивалент активов в иностранной валюте за год заметно сократился. С поправкой на переоценку активов в иностранной валюте банковские активы в 2016 г. продемонстрировали слабый рост (на 2,1%) после падения на 1,5% в 2015 г. Таким образом, в последние два года объем активов российского банковского сектора практически остается стабильным.

По отношению к размерам российской экономики величина банковских активов сократилась со 100% в 2015 г. до 93% в 2016 г. (рис. 43). Это связано с тем, что в 2016 г. снижение номинального объема банковских активов сопровождалось ростом номинального объема ВВП с 83,2 до 85,9 трлн руб. Рост номинальной величины ВВП сохранялся все последние годы, несмотря на сокращение его физического объема в 2015–2016 гг.

¹ Автор раздела: М. Хромов – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

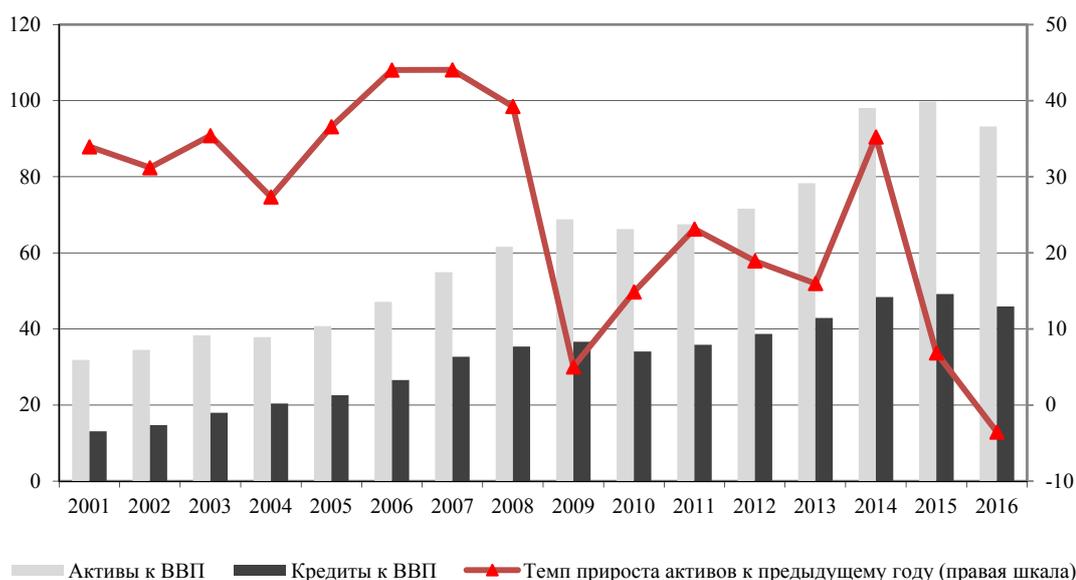


Рис. 43. Темп прироста банковских активов и сравнительные размеры банковского сектора и российской экономики, %

Источник: Банк России; Росстат; оценки автора.

В 2016 г. продолжался интенсивный процесс выведения с рынка тех кредитных организаций, показатели деятельности которых не удовлетворяли требованиям регулятора. За год было отозвано 97 лицензий на осуществление банковской деятельности. Притом что количество отзываемых ежегодно лицензий в последние три года было примерно одинаковым (86 в 2014 г. и 93 в 2015 г.), показатель 2016 г. оказался максимальным. Всего с начала руководства действующего председателя Банка России Э. Набиуллиной была прекращена деятельность более 300 банков. А общее количество действующих банков за 4 года сократилось более чем на треть – с 956 на 1 января 2013 г. до 623 на 1 января 2017 г.

Размер активов банков, лишившихся лицензии в 2016 г., достиг 1,2 трлн руб., что также является максимальным объемом за последние три года и составляет 1,4% от совокупной величины активов российского банковского сектора на начало года. С учетом низких темпов роста активов банковского сектора процесс отзыва лицензий оказывает заметное влияние на общую динамику активов. Так, за 2015–2016 гг. с поправкой на курсовую переоценку размер банковских активов увеличился на 0,5 трлн руб., а размер активов банков с отзыванными лицензиями за эти годы составил 2,3 трлн руб., или в 4,5 раза больше.

Объем депозитов населения в банках с отзыванными лицензиями в 2016 г. достиг 478 млрд руб. Около 87% из этой суммы подлежало возмещению Агентством по страхованию вкладов (рис. 44). В 2014–2016 гг. это соотношение сохраняется стабильным. Во многом этому способствовало двукратное увеличение максимального возмещения в конце 2014 г.

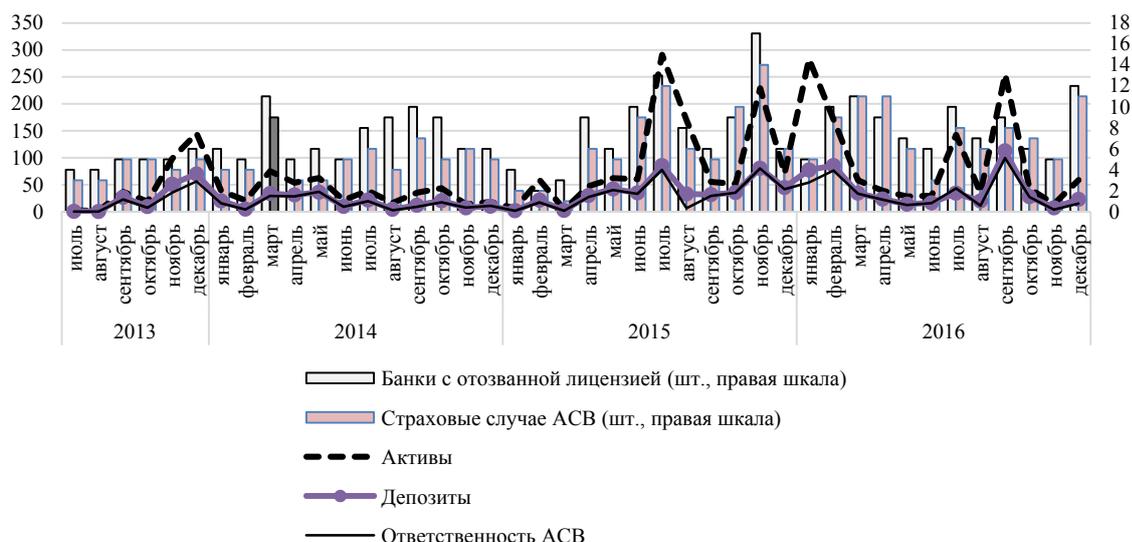


Рис. 44. Основные показатели банков с отзывными лицензиями

Источник: Банк России, АСВ, оценки автора.

Прибыль и капитал

Финансовые результаты деятельности банковского сектора пока остаются на скромном уровне. После резкого провала банковской прибыли в 2014–2015 гг., когда рентабельность банковского капитала падала до 9 и 3% в годовом выражении соответственно, в 2016 г. рентабельность банковского капитала достигла 13% в годовом выражении. Однако этот показатель заметно ниже, чем в период 2011–2013 гг., когда его значение достигало 17–20%, и тем более чем в период 2005–2007 гг., когда возврат на капитал в банковском секторе превышал 25% в год. Это обуславливает достаточно низкую инвестиционную привлекательность российских банков как для действующих собственников, так и для новых инвесторов.

При этом номинальный объем банковской прибыли в 2016 г. достиг 930 млрд руб. Большой объем прибыли банки зарабатывали только в благополучные 2012–2013 гг. (1012 и 994 млрд руб. соответственно). При этом главным фактором роста прибыли в 2016 г. стало резкое замедление отчислений в резервы на возможные потери. За год объем резервов увеличился лишь на 188 млрд руб. против 1202 и 1352 млрд руб. в 2014 и 2015 гг. Объем же прибыли без учета операций с резервами снижается два года подряд – с 1,8 трлн руб. в 2014 г. до 1,1 трлн руб. в 2016 г. Это свидетельствует о том, что фактические доходы банков продолжают уменьшаться, несмотря на формальный рост номинальных объемов прибыли и рентабельности собственного капитала банков.

Собственный капитал¹ российских банков вырос за год на 4,5%, или на 403 млрд руб. В номинальном выражении это наименьший прирост банковского капитала с 2010 г., когда увеличение составило 110 млрд руб. В 2014–2015 гг. банковский капитал вырос на 864 и 1080 млрд руб. соответственно. Тем не менее норматив достаточности собственного капитала (Н1) в 2016 г. продемонстрировал положительную динамику. За год его

¹ Рассчитанный согласно форме отчетности 123.

значение увеличилось с 12,7 до 13,1%. Это связано со стабильностью активов, взвешенных с учетом риска. Поскольку совокупные банковские активы в 2016 г. снизились, это привело и к замедлению общего роста активов, взвешенных с учетом риска. Риск по балансовым счетам также снизился. Однако увеличение объема операций с повышенными коэффициентами риска, а также рост операционного риска банковского сектора компенсировали снижение риска по балансовым счетам. И в итоге активы, взвешенные с учетом риска, за 2016 г. выросли на 0,5%.

Основным источником роста собственного капитала банков в 2016 г. стало увеличение капитализированной прибыли банков вследствие восстановления балансовой прибыли банков. Увеличение уставного и добавочного капитала банков составило в 2016 г. лишь 59 млрд руб. Это минимальный объем с 2004 г. Такая ситуация отражает крайне низкую инвестиционную привлекательность банковского сектора для собственников и сторонних инвесторов.

Трансформация банковским сектором финансовых потоков

Основным источником финансовых ресурсов в банковском балансе в 2016 г. стали средства населения (*рис. 45*). На них пришлось почти половина всех перераспределенных банковским сектором финансовых потоков – 2,2 трлн руб. Еще около четверти ресурсов обеспечили собственные средства банков. Кроме того, на сопоставимую величину произошло сокращение банками своих иностранных активов за год, что обеспечило еще около четверти располагаемых ресурсов банковского сектора. Стоит отметить и то, что незначительное сокращение корпоративного кредитного портфеля также привело к тому, что кредитование юридических лиц в 2016 г. не работало на финансирование реального сектора экономики.

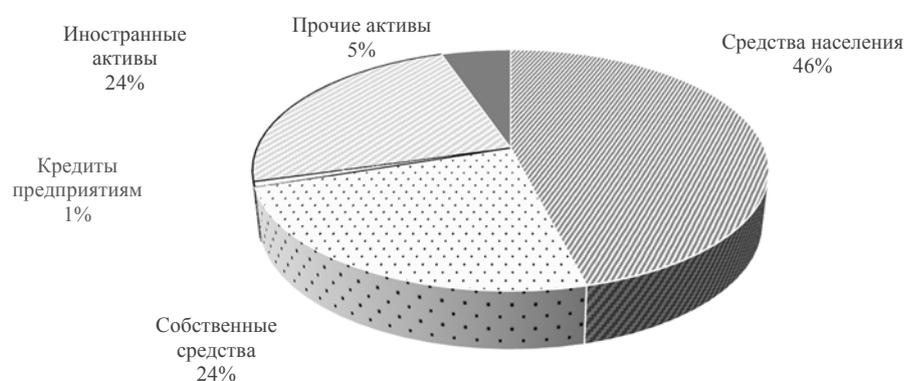


Рис. 45. Структура формирования ресурсов банковского сектора (рост пассивов и сокращение активов) в 2016 г., в % к итогу

Источник: Банк России; оценки автора.

Структура использования банковским сектором полученных финансовых ресурсов свидетельствует о том, что в 2016 г. банки фактически не выполняли свою основную макроэкономическую функцию финансового посредничества, а решали собственные задачи по оптимизации инструментов фондирования банковской деятельности. Так, основным направлением использования банками финансовых ресурсов в 2016 г. стало пога-

шение задолженности перед Банком России. На эти цели было направлено более половины располагаемых финансовых ресурсов (рис. 46). Еще более трети всех ресурсов ушло на сокращение других банковских пассивов, включая внешнюю задолженность. На увеличение активов было направлено лишь немногим более 10% от перераспределенных банками финансовых ресурсов. Большая часть увеличения активов пришлась на наращивание банковского портфеля долговых обязательств российских резидентов, главным образом облигаций Минфина.

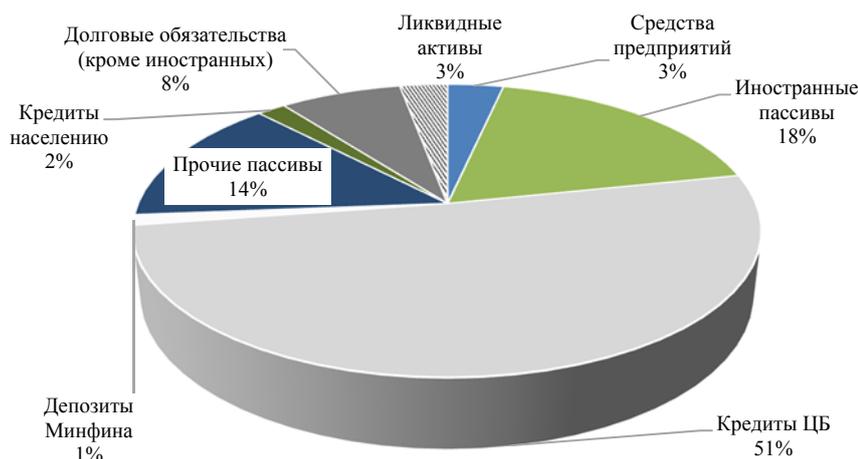


Рис. 46. Структура использования ресурсов банковского сектора (рост активов и сокращение пассивов) в 2016 г., в % к итогу

Источник: Банк России; оценки автора.

3.9.2. Банки и корпоративный сектор

Сальдо балансовых операций банков и корпоративных клиентов в 2016 г. стремилось к нулю. Любопытным итогом прошедшего года стало то, что корпоративные клиенты перестали наращивать как объем своих финансовых средств, размещенных на банковских счетах и депозитах, так и величину своей кредитной задолженности перед банками. Однако близкие к нулю итоги и активных, и пассивных операций банков с корпоративными клиентами являются результатом разнонаправленных тенденций их отдельных компонентов.

Привлечение средств корпоративных клиентов

За 2016 г. объем средств корпоративных клиентов на банковских счетах и депозитах сократился на 0,7% после роста на 10,6% в 2015 г. и составил 20,5 трлн руб. При этом остатки на рублевых счетах и депозитах в 2016 г. продолжали увеличиваться (прирост составил 5,3%), хотя и более низкими темпами, чем в предшествующие годы (8,1% в 2015 г.). Одновременно произошло сокращение валютных средств корпоративных клиентов на 12,1% в долларовом выражении (в 2015 г. они выросли на 11,8%). Доля средств в иностранной валюте в общем объеме безналичных денежных средств корпоративных клиентов банков сократилась за 2016 г. с 40 до 31%.

Остатки средств на срочных депозитах юридических лиц очень велики. Такой объем средств, размещенных организациями на банковских депозитах, свидетельствует об отсутствии привлекательных направлений инвестирования в реальное производство. При этом позитивным сигналом является тот факт, что по итогам 2016 г. тенденция роста срочных депозитов юридических лиц прекратилась. Максимум доли срочных депозитов в общем объеме средств организаций в банковской системе был достигнут по итогам 2014 г. (62,8%), за 2015 г. этот показатель практически не изменился (62,6%), а по итогам 2016 г. сократился до 60,0%.

Кроме того, объемы средств, размещенных организациями на срочных депозитах, сокращаются относительно деловой активности в экономике. Если по итогам 2015 г. величина срочных депозитов юридических лиц была эквивалентна 35 дням оборота организаций, то по итогам 2016 г. она снизилась до 30 дней. Величина средств на расчетных счетах остается стабильной относительно размеров экономики, составляя 20–22 дня от оборота организаций. При этом процессы дедолларизации, отмеченные выше, наблюдались в 2016 г. как для текущих счетов, так и для срочных депозитов организаций. Доля валютных средств в текущих счетах корпоративных клиентов сократилась за 2016 г. с 28 до 22%, а на срочных депозитах – с 46 до 37%.

В целом на срочных депозитах организаций в начале 2017 г. было размещено около 12 трлн руб. С учетом того что инвестиционная привлекательность банковских депозитов постепенно уменьшается вслед за укреплением рубля и снижением процентных ставок, эти средства могут послужить значительным ресурсом для активизации инвестиций в основной капитал в 2017 г.

Корпоративное кредитование

За 2016 г. российские банки предоставили кредитов корпоративным заемщикам в размере 35,6 трлн руб. Это на 3,9% больше, чем за 2015 г. Однако такой скромный рост практически не компенсирует провала 2015 г., в котором объемы кредитования сократились на 11,1% по сравнению с 2014 г. – годом максимальных объемов кредитного рынка, когда банки предоставили корпоративным клиентам кредитов на 38,5 трлн руб. Суммарное падение выдачи корпоративных кредитов за два года составило 7,7%.

Кредитование в рублях росло чуть активнее. Всего за 2016 г. было выдано 32,4 трлн руб. кредитов в национальной валюте. Это на 8,0% больше, чем годом ранее. Но двухлетнее падение все еще не преодолено. В 2016 г. рублевый сегмент кредитного рынка сократился на 2,5% по сравнению с 2014 г.

Кредитование в иностранной валюте продолжает динамично сокращаться. За 2016 г. банками было предоставлено таких кредитов корпоративным заемщикам в объеме 48 млрд долл. Это на 29,9% меньше, чем за 2015 г. В 2015 г. падение кредитования в иностранной валюте было еще более драматичным – почти вдвое: на 48,9%. Всего за два года банки сократили выдачу валютных кредитов в долларовом выражении почти на две трети – на 64,1%. Рублевый эквивалент валютного кредитования также сокращался: на 24,9% в 2016 г. по сравнению с 2015 г. и на 39,8% – по сравнению с 2014 г.

Объемы кредитования падают не только в абсолютном выражении, но и по отношению к масштабам экономической деятельности. На пике кредитной активности российских банков экономика получала новых кредитов в объеме, сопоставимом с 30–31% оборота организаций (в 2013 г. – первой половине 2014 г.). По итогам 2015 г. это соотношение упало до 25%, главным образом вследствие значительного спада на кредитном рынке

в начале 2015 г. За 2016 г. объем выданных банками кредитов корпоративным заемщикам составил 24% от оборота организаций за тот же период (рис. 47).

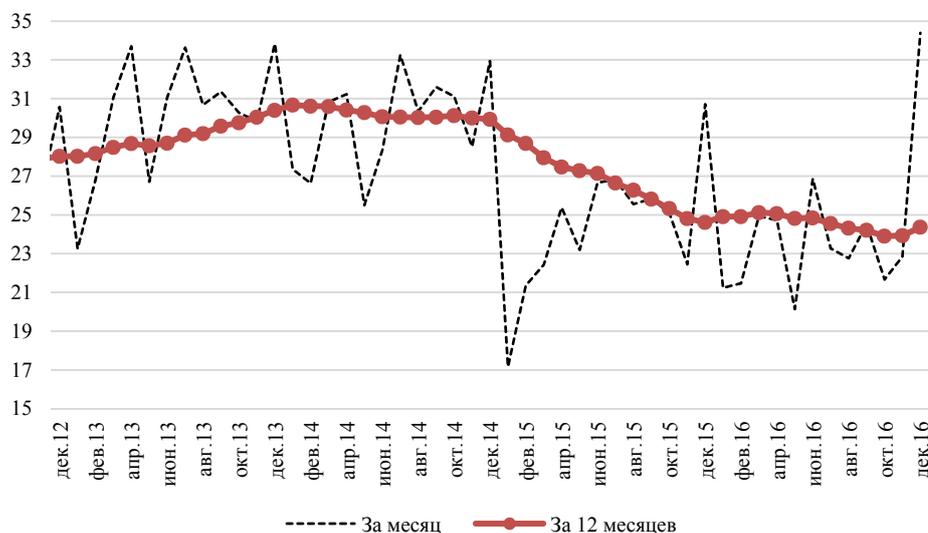


Рис. 47. Соотношение выданных кредитов корпоративным заемщикам и оборота организаций, %

Источник: Банк России, Росстат, расчеты автора.

Замедление выдачи новых кредитов закономерно привело к снижению темпов прироста кредитного портфеля банков. После роста на 11,1% в 2014 г. задолженность корпоративных заемщиков в 2015 г. увеличилась лишь на 5,0%, а по итогам 2016 г. темп прироста задолженности корпоративных заемщиков сократился до нуля (-0,1% в годовом выражении).

Локомотивом кредитного рынка остается сегмент крупного бизнеса. За 2016 г. корпоративным клиентам банков, представляющим крупный бизнес, было выдано 30,3 трлн руб. новых кредитов, что составляет 85% общего объема новых кредитов. По сравнению с 2015 г. объем предоставленных кредитов представителям крупного бизнеса увеличился на 5,2%, что, как и в ситуации с рынком в целом, не компенсирует падения предшествующего года. По сравнению с 2014 г. объем нового кредитования в 2016 г. сократился на 2,1%.

Если динамику кредитования крупного бизнеса можно охарактеризовать как относительно стабильную, то кредитование предприятий среднего и малого бизнеса продолжает сокращаться. За 2016 г. на этом сегменте кредитного рынка было выдано 5,3 трлн руб. новых кредитов, что на 2,9% меньше, чем в 2015 г., и почти на треть (30,3%), чем в 2014 г.

Качество кредитов корпоративным заемщикам в 2016 г. практически стабилизировалось. Доля просроченной задолженности в общем объеме задолженности предприятий перед банками по итогам 2016 г. составила 6,9%. Это немногим выше, чем по состоянию на начало года (6,8%), причем основное снижение пришлось на вторую половину года (максимум был отмечен в августе – 7,5%). Качество рублевых кредитов остается чуть хуже, чем в целом по рынку. Доля просроченной задолженности в рублевых кредитах по

итогам 2016 г. снизилась до 8,0% с пикового уровня 8,8% на конец августа 2016 г. Кредитование в иностранной валюте остается более надежным для банков. Доля просроченных кредитов в иностранной валюте составляет лишь 3,1%, при этом улучшение качества этого типа кредитов происходило практически весь год – с марта, когда был достигнут максимальный уровень просроченных валютных кредитов (4,0%).

Негативная динамика валютных кредитов сохраняется, несмотря на их лучшее качество с точки зрения просроченной задолженности. Очевидно, что причины замедления кредитования в целом с позиции банков связаны с ростом рисков. Однако если для рублевого сегмента кредитования на первом месте выступают кредитные риски, то спад валютного кредитования связан именно с валютными рисками. Для банков они стали слишком велики в результате повышенной волатильности обменного курса рубля.

С точки зрения величины бизнеса заемщика сохраняется заметный разрыв в качестве кредитного портфеля между крупными заемщиками и заемщиками из категории среднего и малого бизнеса. Для крупных клиентов качество обслуживания долга остается выше, чем в среднем по рынку. Доля просроченной задолженности в кредитной задолженности крупных корпоративных клиентов банков по итогам 2016 г. составила 5,5%, достигнув в течение 2016 г. максимального уровня в 6,2%. Доля просроченной задолженности средних и малых предприятий в общем объеме кредитной задолженности перед банками в середине 2016 г. достигла максимального уровня в 15,6%, однако за последние месяцы сократилась до 14,2%. Таким образом, в разрезе величины бизнеса заемщика очевидно прослеживается связь между динамикой соответствующего сегмента кредитного рынка и качеством кредитов на этом сегменте.

Процентные ставки по рублевым кредитам предприятиям снижались в течение всего 2016 г., во многом повторяя тенденцию к снижению ключевой ставки Банка России и даже немного опережая ее (рис. 48). В октябре 2016 г. процентная ставка по рублевым кредитам снизилась до 12,1% годовых – с 13,4% на начало года. Разрыв между ключевой ставкой Банка России и ставкой по рублевым кредитам предприятиям сократился до 2 п.п., тогда как в 2015 г. он превышал 3,5 п.п. Это может являться косвенным свидетельством завышения ключевой ставки регулятора – кредитный рынок уже готов к ее дальнейшему снижению.

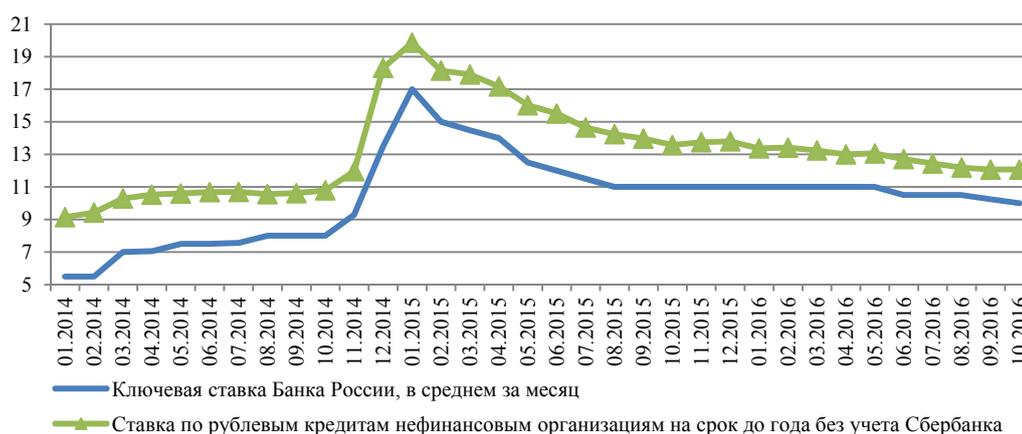


Рис. 48. Процентная ставка по кредитам предприятиям в рублях и ключевая ставка Банка России

Источник: Банк России.

3.9.3. Банки и домашние хозяйства

Привлечение вкладов населения

В 2016 г. темп роста банковских вкладов населения заметно замедлился. За год объем средств на счетах и депозитах физических лиц в банках вырос на 9,7%, тогда как годом ранее увеличение составило 16,9%. В абсолютном объеме величина притока сбережений домашних хозяйств в банковский сектор сократилась на 28% – с 3,1 трлн руб. в 2015 г. до 2,2 трлн руб. в 2016 г. (табл. 20). Тем не менее, как было отмечено выше, население стало основным источником ресурсов для банковского сектора.

Замедление притока средств физических лиц в банковский сектор не стало следствием снижения нормы сбережений домашних хозяйств. В 2016 г. по сравнению с 2015 г. население активно увеличивало остатки наличных денег на руках. Так, объем наличных денег вне банковского сектора вырос за 2016 г. на 476 млрд руб., тогда как в 2015 г. – лишь на 68 млрд руб. Кроме того, повысился спрос физических лиц на наличную иностранную валюту. В 2016 г. физические лица купили у банков и сняли со своих банковских счетов суммарно 15,9 млрд долл., тогда как в 2015 г. – почти в 3 раза меньше (5,5 млрд долл.).

Здесь стоит отметить, что совокупный спрос на иностранную валюту с учетом безналичных средств в российских банках на счетах и депозитах в иностранных валютах в 2016 г. рос не так динамично: с 14,7 млрд долл. в 2015 г. до 17,5 млрд долл. в 2016 г. Это связано с тем, что в 2016 г. практически прекратился приток валютных вкладов в банки. После роста на 9,2 млрд долл. в 2015 г. вклады в иностранной валюте в 2016 г. увеличились лишь на 1,6 млрд долл. Таким образом, население, сохраняя спрос на иностранную валюту, сместило свои предпочтения в пользу наличных денег. Аналогичная картина наблюдалась и для сбережений в рублях. Сокращение номинального прироста рублевых вкладов в 2016 г. по сравнению с 2015 г. было полностью компенсировано увеличением объема наличных денег.

Такие изменения в структуре сбережений могли быть вызваны следующими аспектами. Во-первых, в 2016 г. банки динамично снижали процентные ставки по вкладам физических лиц. Особенно активно этот процесс шел в отношении вкладов в иностранной валюте. Сложившийся в 2016 г. уровень процентных ставок по валютным вкладам делает абсолютно непривлекательным перевод валютных сбережений в безналичную форму.

Таким образом, снижение в 2016 г. нормы сбережения населения на банковских вкладах по сравнению с прошлым годом не означало снижения общей нормы сбережения. С учетом наличных денег норма сбережения в 2016 г. увеличилась до 6,0% от денежных доходов домашних хозяйств после падения до 1,7% в 2014 г. и восстановления до 4,7% в 2015 г. При этом она все же остается ниже, чем в 2011–2013 гг., когда население ежегодно увеличивало совокупный объем наличных и безналичных денежных средств в среднем на 7,1% от уровня своих денежных доходов.

Таблица 20

Динамика основных компонентов сбережений домашних хозяйств

	В среднем за 2011–2013 гг.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
1	2	3	4	5
В млрд руб.				
Средства на банковских счетах и депозитах	2203	-595	3021	2265
Наличная иностранная валюта	-21	1227	-579	520
Наличная национальная валюта	641	186	68	476

Окончание таблицы 20

1	2	3	4	5
Итого	2823	817	2509	3260
В % к доходам				
Средства на банковских счетах и депозитах	5,5	-1,2	5,6	4,2
Наличная иностранная валюта	-0,1	2,6	-1,1	1,0
Наличная национальная валюта	1,6	0,4	0,1	0,9
Итого	7,1	1,7	4,7	6,0

Розничное кредитование

По итогам 2016 г. задолженность населения по банковским кредитам выросла на 0,7% после спада на 7,3% в 2015 г. С точки зрения валюты займа рост пришелся исключительно на рублевые кредиты, объем задолженности по которым увеличился на 1,6% (в 2015 г. был зафиксирован спад на 6,8%). Задолженность физических лиц по кредитам в иностранной валюте продолжает устойчиво сокращаться уже длительный период. Последний раз положительный прирост валютной задолженности населения наблюдался в 2007 г., когда она увеличилась на 42% в долларовом выражении. Уже в 2008 г. этот сегмент розничного кредитования перестал расти. И с тех пор население ни разу не наращивало свою задолженность по банковским кредитам в иностранной валюте. За 2016 г. объем кредитов в иностранной валюте сократился на 33% – до 2,7 млрд долл.

Восстановление положительных темпов прироста кредитного портфеля банков в 2016 г. было обеспечено исключительно сегментом жилищного кредитования. Задолженность населения по кредитам на покупку жилья не снижалась ни в один из месяцев с начала 2011 г., хотя в 2015 г. темпы прироста на этом сегменте также значительно упали с максимальных 33% в годовом выражении осенью 2014 г. до минимума в 9,7% по итогам 2015 г. В 2016 г. задолженность физических лиц по кредитам на покупку жилья увеличилась на 12,9%.

По прочим потребительским кредитам наблюдается принципиально иная картина. На этом сегменте кредитного рынка задолженность сокращается второй год подряд, хотя темпы сокращения и замедлились с 14% в 2015 г. до 5% в 2016 г. В отдельные месяцы 2016 г. наблюдалось незначительное увеличение долга населения перед банками по потребительским кредитам, но возврата к устойчивому росту пока не произошло (рис. 49).

В итоге структура задолженности населения по банковским кредитам смещается в пользу более длинных и дешевых кредитов на покупку жилья. По состоянию на 1 января 2017 г. доля жилищных кредитов в общем объеме задолженности населения достигла рекордных 42%, увеличившись только за 2016 г. на 4 п.п. (с 38% на 1 января 2016 г.). Минимальная доля жилищных кредитов после потребительского кредитного бума 2011–2013 гг., когда темпы прироста задолженности по потребительским кредитам достигали 50% в годовом выражении, составляла 27% в конце 2013 г.

Изменение структуры кредитной задолженности можно считать благоприятным фактором для финансового состояния домашних хозяйств. Это напрямую влияет на уровень долговой нагрузки на располагаемые доходы домашних хозяйств. Увеличение доли жилищного кредитования в общем объеме кредитной задолженности населения при прочих равных условиях ведет к удлинению среднего срока кредита и к снижению стоимости обслуживания кредитной задолженности. Более длинные сроки задолженности требуют меньших регулярных выплат при том же объеме задолженности.

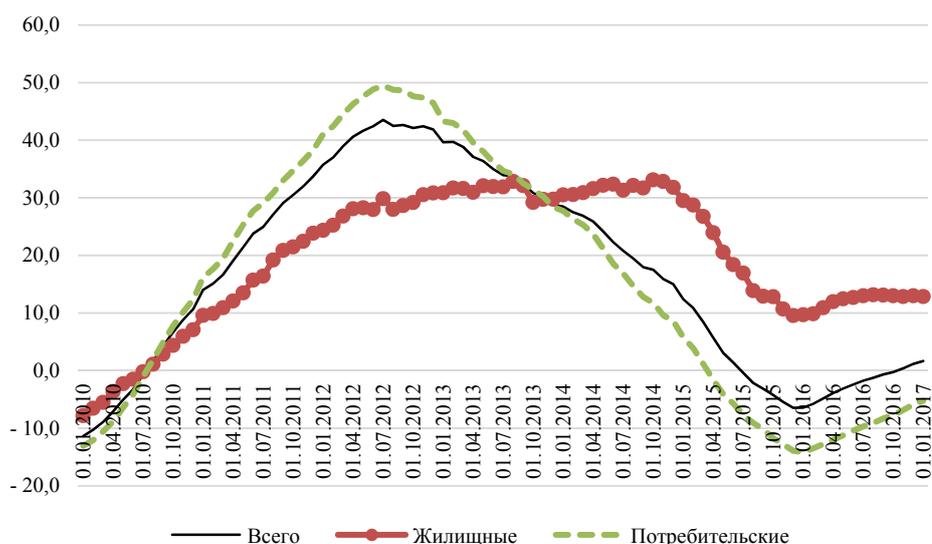


Рис 49. Темп прироста кредитной задолженности населения, % за 12 месяцев

Источник: Банк России; оценки автора.

Однако по итогам 2016 г. средневзвешенная срочность розничного кредитного портфеля уменьшилась с 48 до 45 месяцев. При этом срочность потребительского кредитования по итогам 2016 г. упала еще сильнее – с 37 до 32 месяцев. Срочность же жилищного кредитования в 2016 г. практически не менялась, сохранившись на уровне 12 лет, что являлось сдерживающим фактором для снижения срочности совокупного розничного кредитного портфеля банков.

Фактическая стоимость розничного кредитного портфеля по итогам 2016 г. составила 16,6% годовых, изменение за год было минимальным. Однако стоит отметить прекращение тенденции удешевления совокупного долга населения, наблюдавшейся в предшествующие два года (в 2013 г. стоимость долга достигала 18% годовых). Динамика стоимости банковского розничного кредитного портфеля в первую очередь определяется стоимостью потребительских кредитов. Средневзвешенная процентная ставка по кредитам на покупку жилья остается стабильной на уровне около 12,5–12,7% годовых. При этом стоимость портфеля потребительских кредитов выросла с 18,7% годовых в 2015 г. до 19,2% годовых в 2016 г. Таким образом, стабильность общей стоимости кредитной задолженности для заемщиков была обеспечена ростом доли более дешевых жилищных кредитов в структуре розничного кредитования.

Долговая нагрузка по отношению к располагаемым доходам домашних хозяйств в 2016 г. составила 9,6%, как и в 2015 г. Номинальный объем располагаемых доходов населения в 2016 г. составил 50,0 трлн руб., увеличившись по сравнению с 2015 г. на 0,5%. Объем обязательных платежей по банковским кредитам (величина погашения согласно графику и выплаты процентов) – 4,6 трлн руб., что соответствует уровню 2015 г. Интересно, что в структуре обслуживания банковских кредитов незначительный рост величины погашения основного долга в 2016 г. по сравнению с 2015 г. (на 33 млрд руб.) был почти полностью компенсирован снижением объема процентных выплат (на 32 млрд руб.). Исходя из описанной выше структуры долга и его стоимости это свидетельствует

о том, что именно рост доли более дешевых жилищных кредитов обеспечил стабильность долговой нагрузки на доходы населения в 2016 г.

Несмотря на восстановление положительных темпов роста кредитной задолженности населения перед банками, в 2016 г. вклад банковского кредитования в финансы домашних хозяйств остается отрицательным. Это следствие значительных процентных выплат, заметно превосходящих величину прироста кредитной задолженности. Так, в 2016 г. население выплатило банкам 1,8 трлн руб. в качестве процентов по полученным кредитам. А увеличение кредитной задолженности, как было отмечено выше, составило лишь 0,2 трлн руб. Таким образом, банковский кредит стал причиной снижения совокупного бюджета домашних хозяйств в 2016 г. на 1,6 трлн руб. (в 2015 г. – 2,5 трлн руб.). Эта величина эквивалентна 4,2% (6,9% в 2015 г.) совокупных потребительских расходов населения в 2016 г., складывающихся из розничного товарооборота, покупки платных услуг и расходов на общественное питание. В среднем за 2014–2016 гг., за время отрицательного вклада кредитного рынка в бюджет домашних хозяйств, этот вклад можно оценить в 4,3% потребительских расходов населения. При этом за годы кредитного бума (2011–2013 гг.) положительный вклад банковского кредитования составлял лишь 2,8% потребительских расходов.

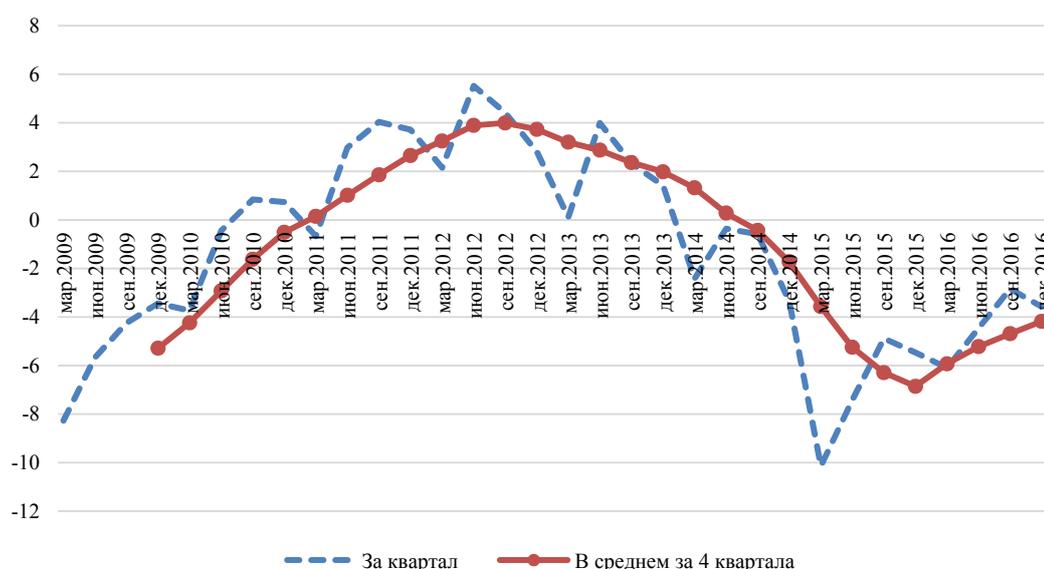


Рис. 50. Вклад кредитования в располагаемые ресурсы домашних хозяйств, % потребительских расходов

Источник: Росстат; Банк России; оценки автора.

Состояние качества розничного кредитного портфеля в 2016 г. можно характеризовать как прекращение роста плохих долгов. Доля просроченных кредитов физическим лицам в их общем объеме сократилась за год всего на 0,1 п.п. – с 8,4 до 8,3%. Однако с учетом того, что в середине года этот показатель достигал 9%, произошедшее изменение тенденции очевидно. Похожая ситуация наблюдается с отношением резервов на возможные потери по кредитам физическим лицам к объему задолженности физических лиц перед банками. В целом за год это отношение сократилось с 11,2 до 10,8%, притом что

весной 2016 г. этот показатель достигал уровня 11,6%. Основной причиной улучшения качества розничного кредитного портфеля в 2016 г. стала постепенная переориентация банков с более рискованного потребительского кредитования на менее рискованное кредитование покупок жилья, где уровень просрочки традиционно ниже.

Раздел 4. Реальный сектор экономики

4.1. Макроструктура производства¹

4.1.1. Динамика российской экономики в 2016 г.: внутренний и внешний спрос

Для российской экономики 2016 г. стал периодом постепенной адаптации к новым условиям функционирования при низких ценах на углеводороды и минерально-сырьевые ресурсы, при сохранении режимов санкций и контрсанкций. Годовая и квартальная динамика 2015–2016 гг. (табл. 1) показывает постепенное уменьшение глубины спада практически по всем основным макропараметрам под влиянием таких факторов, как замедление темпов инфляции, изменение структуры производства и снижение издержек, вследствие девальвации рубля, развитие процессов импортозамещения, относительной стабильности на рынке труда.

Таблица 1

Основные макроэкономические индикаторы социально-экономического развития в 2013–2016 гг., % к предыдущему периоду

1	2013	2014	2015	2016	Кварталы			
					I	II	III	IV
ВВП	101,3	100,7	97,8	99,8	98,8	99,4	99,6	99,3
Внешние факторы								
Внешнеторговый оборот (по методологии платежного баланса)	100,0	93,2	66,4	88,6	72,9	81,6	96,2	104,5
экспорт	98,9	95,2	68,7	82,5	66,8	74,2	90,3	101,9
импорт	101,6	90,2	62,7	99,2	85,3	95,8	105,5	108,5
сальдо	94,2	104,6	78,6	60,8	48,8	50,6	64,0	91,1
Цена на нефть, долл./барр.	100,41	94,21	50,12	44,05	31,12	39,14	43,14	50,08
Официальный курс рубля (руб./долл.), на конец периода	33,73	56,26	72,88	60,66	67,61	64,26	63,16	60,66
Внутренние факторы								
Инвестиции в основной капитал	100,8	98,5	89,9	99,1	95,2	96,1	100,5	98,7
Потребительский спрос	104,4	102,0	90,2	95,0	95,7	94,8	96,9	98,7
Оборот розничной торговли	103,9	102,7	90,0	94,8	94,2	94,1	95,5	95,2
Платные услуги населению	102,3	101,3	98,0	99,7	99,8	99,5	100,0	100,3
Выпуск товаров и услуг по базовым видам экономической деятельности	100,1	100,5	95,9	100,4	99,6	100,4	100,4	100,8
Промышленность	100,4	101,7	96,6	101,1	99,4	101,0	99,9	101,9
Сельское хозяйство	105,8	103,5	102,6	104,8	103,6	103,3	105,6	105,0
Строительство	101,1	97,7	95,2	95,7	94,5	91,7	96,4	98,0
Транспорт	100,6	99,9	100,2	101,8	101,5	101,1	102,8	101,8

¹Автор раздела: О. Изряднова – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ.

Окончание таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Социальные параметры								
Реальные располагаемые доходы населения	104,0	99,3	96,8	94,1	95,8	93,7	93,5	94,0
Реальная начисленная заработная плата	104,8	101,2	91,0	100,6	99,4	100,3	101,2	101,5
Реальный размер назначенных пенсий	102,8	100,9	96,2	96,6	97,2	95,6	96,2	97,1
Рынок труда								
Численность занятых	99,8	100,2	99,6	100,1	99,8	100,0	100,2	100,4
Уровень безработицы	5,5	5,2	5,6	5,5	5,9	5,7	5,3	5,4
<i>Справочно:</i>								
Индекс потребительских цен (к декабрю предыдущего года)	106,5	111,4	112,9	105,4	102,1	103,3	104,1	105,1
Ключевая ставка (на конец периода)	5,5	17,0	11,0	10,0				
Производительность труда	101,8	100,9	96,8	99,7	99,0	99,4	99,4	98,9

Источник: Росстат.

Снижение темпов сокращения внутреннего спроса, сохранение чистого экспорта (по методологии СНС) в области положительных значений определили минимальное снижение ВВП в 2016 г. на 0,2% (2,7% – годом ранее).

Особенности макроэкономической ситуации 2016 г. определялись разнонаправленной динамикой внешнего и внутреннего спроса. Экстенсивное использование основных факторов производства при изменении внешних условий усилило диспропорции в сфере производства, потребления и инвестиционной деятельности. С одной стороны, изменение конъюнктуры мирового рынка оказало негативное влияние на уровень спроса на товары российского экспорта, а с другой – ограничения, связанные с санкциями, определили сокращение и структурные сдвиги в импорте и формировании ресурсов внутреннего рынка. Сужение внутреннего спроса в 2015–2016 гг., не компенсированное положительной динамикой экспорта, оставалось доминирующим фактором падения темпов российской экономики. Однако, по данным квартальной динамики, можно говорить, что происходило постепенное снижение темпов сужения внутреннего спроса, которое, вероятно, и определит ситуацию будущего года (рис. 1).



Рис. 1. Динамика ВВП по компонентам внутреннего и внешнего спроса в 2012–2016 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Сравнительный анализ изменений внутреннего спроса показывает, что отличительной особенностью 2015–2016 гг. стало одновременное сужение инвестиционного и потребительского рынков. Если в 2012–2014 гг. динамичный рост конечного потребления домашних хозяйств позволял компенсировать сжатие рынка капитала, то в 2015–2016 гг. сужение потребительского спроса в результате снижения доходов населения было более существенным, чем инвестиционного рынка. Конечное потребление домашних хозяйств в 2016 г. составило 85,7%, инвестиций в основной капитал – 99,1% соответствующих показателей 2014 г. Пик падения инвестиционного спроса был пройден во II–III кварталах 2015 г., а в III квартале 2016 г. впервые после шести кварталов сокращения был зафиксирован рост инвестиций в основной капитал на 0,5% к показателю годом ранее. Однако в IV квартале падение инвестиций вновь вернулось в интервал средних значений 1-го полугодия 2016 г. Потребительский рынок крайне медленно преодолевает последствия острого кризиса 2015 г. (рис. 2). Падение реальных располагаемых доходов населения в 2016 г. усилилось до 5,9% к предыдущему году при показателе 3,2% в 2015 г. Такого снижения не было за последние 15 лет.

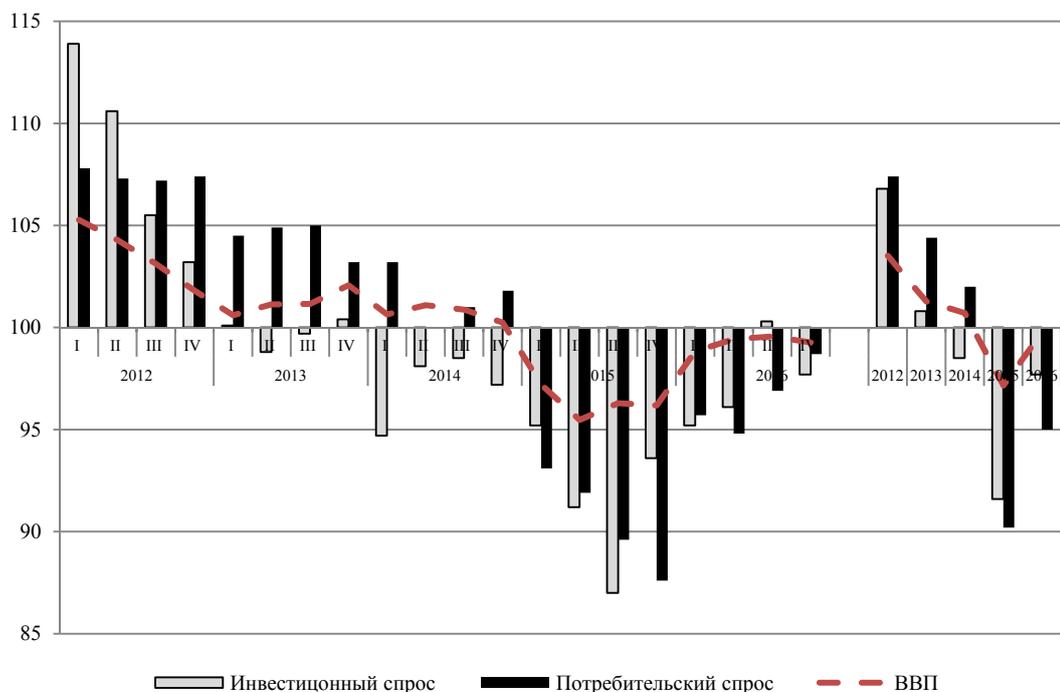


Рис. 2. Динамика инвестиционного и потребительского спроса в 2012–2016 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Особенности формирования ресурсов внутреннего рынка в 2014–2016 гг. определялись изменением динамики отечественного производства для внутреннего потребления и внешнего рынка, с одной стороны, и темпов, структуры импорта – с другой. В 2012–2013 гг. тенденция опережающего роста импорта относительно динамики ВВП являлась одним из основных факторов поддержания положительной динамики внутреннего

рынка. Замедление темпов выпуска товаров и услуг для внутреннего рынка фиксировалось с III квартала 2013 г. В результате под воздействием как внутренних, так и внешних факторов в 2014–2015 гг. произошла смена тренда: одновременное падение импорта и отечественного производства. В условиях экономической неопределенности, роста инфляции, а также ограниченных возможностей замещения выпадающих внешних источников финансирования в 2015 г. происходило сужение внутреннего рынка. Тогда объем импорта в сопоставимых ценах составил 68,8% от показателя 2013 г. при девальвации рубля в 2,2 раза. Девальвация рубля оказала неоднозначное воздействие на российскую экономику. С одной стороны, она ослабила влияние внешних факторов на отдельные сектора российской экономики и способствовала импортозамещению, а с другой – привела к повышению издержек производства за счет удорожания импорта промежуточных и инвестиционных товаров.

Динамика внутреннего производства определялась как конкурентоспособностью отечественных товаров и услуг по сравнению с импортными аналогами по ценовым параметрам, так и снижением эффективности производства в сегменте неторгуемых товаров и услуг по сравнению с экспортоориентированным торгуемым сектором экономики. В результате отечественное производство товаров и услуг для внутреннего рынка в 2015 г. сократилось на 4,6% относительно предыдущего года и определило развитие ситуации 2016 г. (рис. 3).

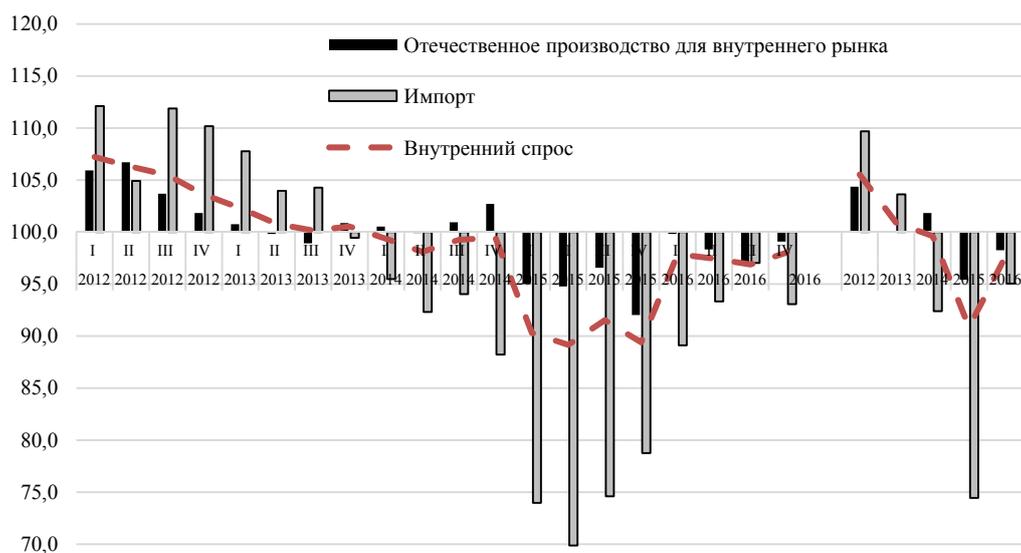


Рис. 3. Динамика внутреннего спроса по компонентам в 2012–2016 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Источник: рассчитано по данным Росстата.

В 2016 г. на динамику импорта существенное влияние оказали постепенное укрепление рубля, положительная динамика сальдированного результата деятельности предприятий и давление отложенного спроса в сторону увеличения закупок импортных товаров инвестиционного и промежуточного назначения. Ослабление глубины падения импорта по сравнению с экспортом в 1-м полугодии 2016 г. сменилось с августа 2016 г. восстановлением роста спроса на импортные товары.

На динамику и структуру импорта в 2016 г. существенно воздействовало давление отложенного спроса. В 2014–2015 гг. падение инвестиций в основной капитал привело к одновременному сокращению спроса на отечественные и импортные капитальные товары и усиливало развитие негативных тенденций на внутреннем рынке. Дополнительные сложности возникли из-за введенных санкций и ограничений на поставки отдельных видов технологического оборудования, необходимых для реализации инвестиционных планов добывающих и обрабатывающих производств и инфраструктурных проектов. В 2016 г. в структуре импорта сократились поставки потребительских и промежуточных товаров и вырос ввоз товаров инвестиционного назначения, что поддержало внутренний инвестиционный рынок и дало дополнительный импульс для преодоления рецессии отечественного производства (табл. 2).

Таблица 2

**Структура импорта по функциональному характеру использования
(по методологии платежного баланса), %**

	Товары		
	потребительские	инвестиционные	промежуточные
2012	38,1	24,9	37,0
2013	37,6	24,3	38,0
2014	36,1	24,5	39,4
2015	36,4	23,2	40,4
I квартал	37,7	21,6	40,7
II квартал	36,4	21,7	41,9
III квартал	35,2	23,6	41,2
IV квартал	36,3	25,6	38,1
2016	38,7	26,7	34,6
I квартал	36,9	19,2	43,9
II квартал	35,7	23,7	40,6
III квартал	36,9	30,9	32,2
IV квартал	38,7	28,0	33,3

Источник: Росстат.

Масштабное падение импорта в 2015 г. определило структурные изменения внутреннего рынка: уже во II квартале 2016 г. произошло повышение доли товаров отечественного производства в ресурсах розничной торговли до 64%, в том числе в ресурсах продовольственного рынка – до 78% (табл. 3). Формирование этой тенденции поддерживалось восстановлением положительной динамики производства в потребительском секторе экономики. По сравнению с предыдущим годом фиксировалось ослабление темпов спада производства товаров и услуг для внутреннего рынка до 1,7% при показателе 4,6% годом ранее.

Таблица 3

Структура товарных ресурсов розничной торговли в фактических ценах, %

	Товарные ресурсы розничной торговли	В том числе товары		Доля импортных продовольственных товаров в товарных ресурсах розничной торговли продовольственными товарами
		собственного производства	поступившие по импорту	
2012	100	56	44	34
2013	100	56	44	36
2014	100	58	42	34
2015	100	62	38	28
2016	100	62	38	23
I квартал	100	62	38	24
II квартал	100	64	36	22
III квартал	100	61	39	22
IV квартал	100	60	40	22

Источник: Росстат.

В целом в 2016 г. динамика и структура отечественного производства определялась смещением в сторону увеличения выпуска товаров и услуг для внешнего рынка (рис. 4).

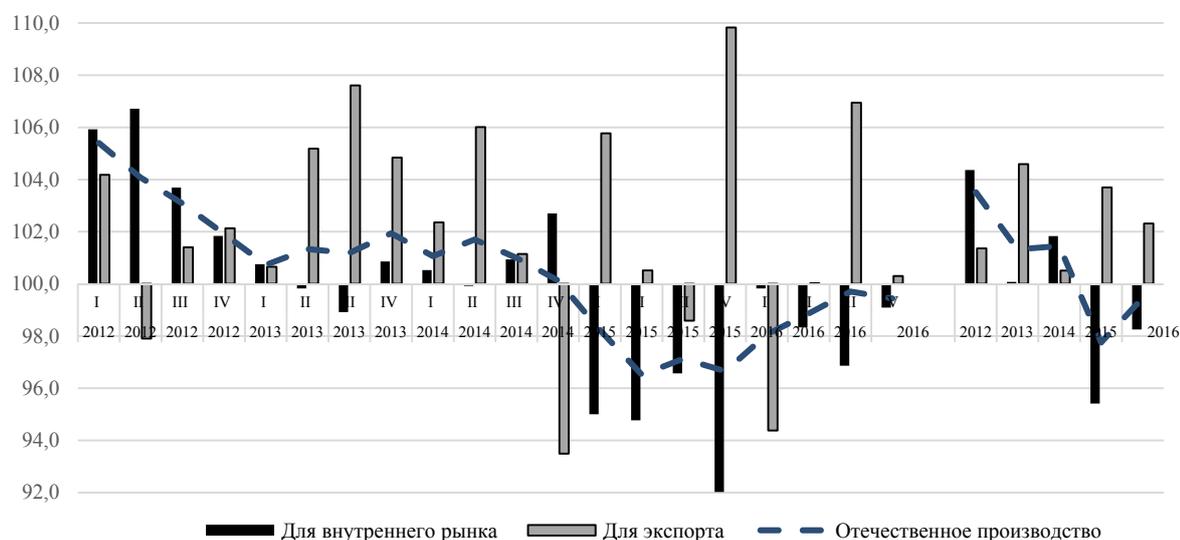


Рис. 4. Динамика отечественного производства товаров и услуг по компонентам в 2012–2016 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Источник: рассчитано по данным Росстата.

4.1.2. Использование ВВП в 2012–2016 гг.: потребительский и инвестиционный спрос

Структура использования ВВП характеризуется пропорциями между конечным потреблением и валовым накоплением. В 2016 г. отмечалось снижение доли и темпов конечного потребления, главным образом за счет сокращения вклада конечного потребления домашних хозяйств. Динамика ВВП по компонентам использования в 2016 г. иллюстрирует повышение доли валового накопления за счет увеличения запасов материальных оборотных средств при снижении вклада чистого экспорта (табл. 4).

Таблица 4

Структура использованного ВВП в действующих ценах в 2012–2016 гг., %

	2012	2013	2014	2015	2016
Валовой внутренний продукт	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:					
расходы на конечное потребление:	70,4	73,7	71,4	69,8	69,4
домашних хозяйств	51,3	53,6	53,1	52,0	51,0
государственного управления	18,7	19,7	17,9	17,5	18,0
некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Валовое накопление	22,9	21,1	22,1	22,4	23,8
валовое накопление основного капитала	20,2	20,2	21,1	20,7	21,1
изменение запасов материальных оборотных средств	2,7	0,9	1,0	1,6	2,7
Чистый экспорт	6,8	5,6	6,5	8,1	5,0
Статистическое расхождение	-0,1	-0,4	0,0	-0,2	1,8

Источник: Росстат.

Более глубокое падение конечного потребления домашних хозяйств по сравнению с динамикой ВВП и инвестиций в основной капитал стало специфической особенностью российской экономики 2015–2016 гг. Если в 2010–2014 гг. основным фактором, поддерживающим позитивный тренд развития российской экономики, был рост потребления населения, то в 2015–2016 гг. падение реальных доходов привело к сокращению конечного потребления домашних хозяйств почти на 15% относительно 2014 г.

Пик падения конечного потребления домашних хозяйств и розничного рынка был пройден в IV квартале 2015 г., и по мере ослабления инфляционного давления с 12,9 до 5,4% на протяжении 2016 г. отмечалось постепенное уменьшение глубины падения потребительского спроса. Конечное потребление домашних хозяйств в 2016 г. снизилось на 5,0% при сокращении оборота розничной торговли на 5,2% и рынка платных услуг населению на 0,3% относительно предыдущего года (рис. 5).

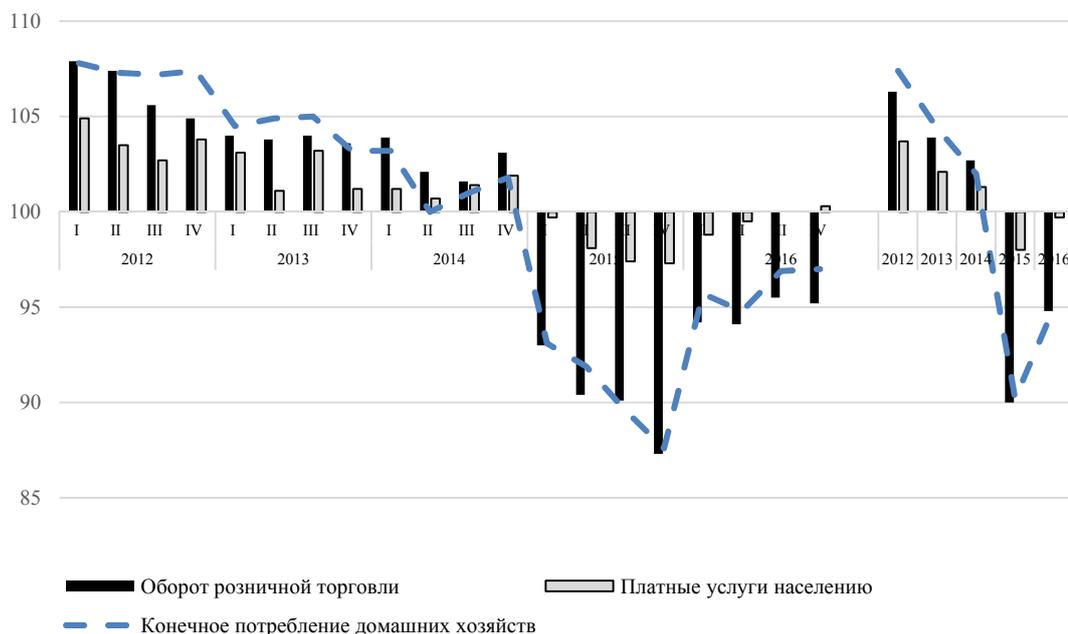


Рис. 5. Динамика конечного потребления домашних хозяйств в 2012–2016 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

Анализ динамики потребительских цен и спроса в 2014–2016 гг. показывает, что на высокую инфляцию и изменение уровня и структуры цен население отреагировало резким сокращением спроса на рынке непродовольственных товаров и услуг при более плавном сужении спроса на продукты питания.

По мере адаптации населения к новым условиям функционирования потребительского рынка и усиления давления отложенного спроса квартальная динамика 2016 г. иллюстрирует постепенное ослабление тенденции к сокращению оборота розничной торговли. Однако, несмотря на то что в 2016 г. индекс потребительских цен (105,4%) и цен

на продовольственные товары (104,3%) находился на минимальном уровне за весь период 25-летних наблюдений, накопленный потенциал роста потребительских цен и падения реальных доходов населения стал фактором, сдерживающим динамику потребительского рынка. В результате за 2014–2016 гг. оборот продовольственного рынка сократился на 13,8% и непродовольственного – на 15,6% (рис. 6).

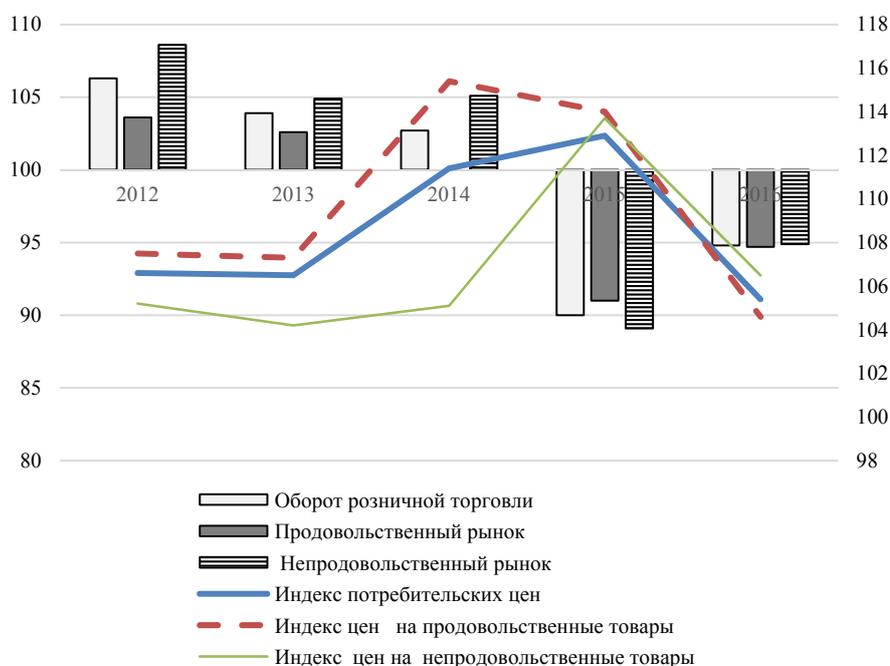


Рис. 6. Динамика оборота розничной торговли и потребительских цен в 2012–2016 гг., % к предыдущему году

Источник: Росстат.

Изменение уровня и ценовых пропорций оказало существенное влияние на динамику и структуру расходов домашних хозяйств. При слабом росте номинальных доходов населения основная доля расходов приходилась на приобретение продуктов питания и предметов первой необходимости.

К числу последствий кризиса следует отнести ограничение товарного ассортимента, сокращение поставок на рынок многих дорогостоящих товаров, уход с рынка ряда поставщиков и производителей. Сокращение спроса затронуло не только относительно высокотехнологичные сегменты потребительского рынка (компьютеры, электроника, телекоммуникации), но и те сегменты рынка продовольственных товаров, которые рассчитаны на высокодоходные слои населения.

При общей тенденции слабого роста номинальной и реальной заработной платы в структуре доходов населения фиксировалось снижение доли платы труда, доходов от собственности и доходов от предпринимательской деятельности при повышении доли социальных выплат. Доля оплаты труда в денежных доходах населения в 2016 г. была на минимальном уровне за последние пять лет и составила 64,8%, социальные выплаты повысились до 19,1% при сохранении вклада доходов от собственности и предпринимательской деятельности (табл. 5).

Таблица 5

Структура денежных доходов населения в 2011–2016 гг., %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Денежные доходы, всего	100	100	100	100	100	100
Оплата труда, включая скрытую зарплату	65,6	66,0	65,3	65,8	65,6	64,8
Социальные выплаты	18,3	18,3	18,6	18,0	18,3	19,1
Доходы от предпринимательской деятельности	8,9	8,6	8,6	8,4	7,9	7,8
Доходы от собственности	5,2	5,1	5,5	5,8	6,2	6,3
Другие доходы	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Источник: Росстат.

Падение доходов населения при сохранении высокой социальной дифференциации и неравномерности распределения доходов привело к некоторому повышению уровня бедности и негативно отразилось на характере потребительской активности. В 2016 г. при ослаблении темпов роста номинальных доходов населения наблюдалось дальнейшее изменение пропорций использования денежных доходов населения: доля расходов на текущее потребление в объеме денежных доходов населения повысилась при снижении доли сбережения до 11,3% (на 3,0 п.п.) (рис. 7).



Рис. 7. Изменение структуры использования доходов населения, % к предыдущему году

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Динамичный прирост финансовых активов в 2015 г. привел к сокращению доли расходов на приобретение недвижимости при высокой ставке на жилищные и ипотечные кредиты, а также к снижению расходов на текущее потребление за счет смещения спроса в сегмент недорогих товаров. Но в 2016 г. при общей тенденции к снижению сбережения структурные сдвиги определялись повышением доли расходов на приобретение недвижимости. Это поддерживалось снижением процентных ставок по кредитам, ослаблением темпов инфляции, расширением предложения на рынке жилья. Однако и по объемам, и

по доле расходов на приобретение недвижимости показатели остаются существенно ниже докризисного уровня 2012 г.

Низкая инвестиционная активность населения и бизнеса является одним из негативных моментов функционирования экономики в 2014–2016 гг.

В 2016 г. доля валового сбережения в ВВП составила 30,6% при показателе 31,2% в 2011 г. Доля валового накопления при изменении его структуры за счет повышения доли накопления в запасах в 2016 г. повысилась до 21,1%. Характерной чертой российской инвестиционной модели являются значительные объемы сбережений, заметная часть которых не трансформируется в инвестиции в основной капитал. В 2016 г. удельный вес инвестиций в основной капитал в долях ВВП снизился до 17,0% – почти на 2 п.п. относительно 2013 г. (табл. 6).

Таблица 6

**Основные показатели инвестиционного потенциала экономики
в период 2011–2016 гг., % ВВП**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Валовое сбережение	31,2	29,6	26,3	28,6	30,2	30,6
Валовое накопление основного капитала	20,0	20,2	20,2	21,1	20,7	21,1
Вклады (депозиты) физических лиц, на конец года	19,9	21,3	23,9	23,4	27,9	27,1
Средства Резервного фонда, на конец года	1,4	2,8	4,0	6,1	4,4	1,1
Средства Фонда национального благосостояния, на конец года	4,7	4,0	4,1	5,4	6,3	5,0
Инвестиции в основной капитал	18,5	18,8	18,9	17,6	17,5	17,0

Примечание. Начиная с 2014 г. данные рассчитаны в соответствии с методологией СНС-2008, они включают результаты научных исследований и разработок, а также системы вооружения и несопоставимы с данными за предыдущие годы.

Источник: Росстат.

Негативное влияние на динамику и структуру использования ВВП в 2016 г. оказало сокращение инвестиций в основной капитал на 10,5% относительно 2013 г., когда обозначилась тенденция к стабилизации инвестиционной деятельности. С III квартала 2014 г. из-за роста стоимости кредитных ресурсов, ограничений доступа компаний к заимствованию на мировых финансовых рынках и высоких геополитических рисков произошло усиление спада инвестиционной деятельности. В 2015 г. инвестиции в основной капитал сократились на 8,4% относительно показателей годом ранее. Однако в 2016 г. темпы сокращения инвестиционно-строительной деятельности замедлились, что стало фактором поддержания внутреннего рынка. В 2016 г. инвестиции в основной капитал сократились на 0,9%, а объем работ в строительстве – на 4,3% относительно показателей годом ранее.

Анализ счета с капиталом показывает, что российская экономика на протяжении длительного времени остается чистым кредитором. С изменением в 2014 г. политико-экономических условий фиксировалось усиление вывоза капитала и банковским и нефинансовыми секторами до 153,0 млрд долл. (максимальный уровень за период 20-летних наблюдений). В 2015 г. чистый вывоз капитала снизился до 57,5 млрд долл., а и в 2016 г. – до 15,4 млрд долл. Анализ структуры использования ВВП и счета операций с капиталом иллюстрирует асимметрию формирования внутренних ресурсов сбережения и их использования на инвестиционные цели.

4.1.3. Изменение структуры формирования ВВП по источникам доходов

Формирование российской экономики происходит под влиянием снижающегося потенциала развития, что подтверждается высокой загрузкой производственных мощностей, отсутствием масштабных инвестиций, низким уровнем безработицы. Кроме того, длительная тенденция роста издержек производства, связанная с тарифной политикой инфраструктурных монополий и опережающим ростом заработной платы относительно производительности труда, еще более осложняет ситуацию. Низкая эффективность использования факторов производства остается одной из основных причин снижения рентабельности производства и конкурентоспособности отечественных товаров на внутреннем и внешнем рынках. В 2010–2013 гг. наблюдалось снижение рентабельности производства практически по всем укрупненным видам экономической деятельности (табл. 7).

Таблица 7

Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг по видам экономической деятельности в 2012–2016 гг., %

	2012	2013	2014	2015	2016
Всего в экономике	8,6	7,0	7,3	9,3	8,1
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	10,7	5,2	17,4	21,3	16,8
Рыболовство, рыбоводство	16,2	16,5	28,6	59,4	61,0
Добыча полезных ископаемых	28,0	22,1	19,2	26,8	27,2
Обрабатывающие производства	10,7	8,8	9,9	12,4	10,5
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3,9	4,4	3,7	5,5	7,8
Строительство	5,0	8,3	3,4	5,4	5,5
Оптовая и розничная торговля	6,7	6,5	6,1	7,1	5,3
Гостиницы и рестораны	5,9	6,0	4,4	5,8	6,1
Транспорт и связь	11,1	9,7	8,4	10,6	10,8
из них связь	23,7	23,6	20,8	21,4	18,2
Финансовая деятельность	0,8	0,5	1,5	0,5	0,7
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	10,6	10,4	10,7	9,7	12,0
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	8,3	7,8	10,3	11,7	-12,5
Образование	2,5	11,8	2,3	6,2	6,2
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	6,6	4,8	6,2	7,6	10,6

Источник: Росстат.

На уровень рентабельности производства и динамику сальдированного финансового результата в 2014–2016 гг. существенное влияние оказало изменение ценовой политики производителей. В 2014 г. произошло изменение четырехлетней тенденции: цены производителей промышленности, строительства и сельского хозяйства стали динамично расти. В 2015 г. индекс цен производителей промышленности составил 110,7%, в том числе обрабатывающего производства – 111,2%, добычи полезных ископаемых – 109,8%, строительства – 106,9%. Индекс цен производителей сельскохозяйственной продукции вырос на 10,8%. В 2016 г. произошла корректировка ценовой политики производителей. На сохраняющуюся тенденцию к сужению внутреннего спроса производители отреагировали сдержанным ростом цен. В 2016 г. индекс цен производителей промышленности составил 107,4%, строительства – 103,2% и сельского хозяйства – 101,8% (табл. 8). С учетом того что изменение динамики цен наложилось на тенденцию к ускорению роста номинальной заработной платы, доля валовой прибыли в ВВП в 2016 г. сократилась по сравнению с предыдущим годом, но оставалась выше значений 2011–

2014 гг. В 2016 г. происходило перераспределение доходов от предприятий к населению. Доля оплаты труда в ВВП в 2016 г. составила 46,6% и на 1,61 п.п. превысила аналогичный показатель 2015 г. (табл. 9). В результате уровень рентабельности в целом по экономике снизился на 1 п.п. относительно 2015 г. Вновь восстановилась тенденция опережающего роста заработной платы относительно производительности труда.

Таблица 8

Индексы цен и тарифов в 2010–2016 гг., декабрь к декабрю, %

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Индекс потребительских цен	108,8	106,1	106,6	106,5	111,4	112,9	105,4
изводителей промышленных товаров	116,7	112,0	105,1	103,7	105,9	110,7	107,4
Добыча полезных ископаемых	117,1	126,3	109,3	107,0	98,4	109,8	107,9
Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	116,1	128,1	110,5	107,7	97,0	109,8	107,6
Добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	130,9	112,4	98,9	101,0	109,9	110,0	109,9
Обрабатывающие производства	116,9	108,3	103,2	101,6	108,5	111,2	107,7
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	113,8	105,1	107,0	108,1	104,5	109,3	105,1
Индекс цен производителей сельскохозяйственной продукции	123,6	94,9	110,8	102,7	114,1	108,5	101,8
Сводный индекс цен строительной продукции	109,1	108,0	106,9	104,9	107,2	110,3	103,2
Индекс тарифов на грузовые перевозки	133,1	107,7	107,5	108,0	100,9	111,5	105,6

Источник: Росстат.

Таблица 9

Структура формирования ВВП в текущих ценах по источникам доходов в 2011–2016 гг., %

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Валовой внутренний продукт	100	100	100	100	100	100
В том числе:						
оплата труда наемных работников, включая скрытые оплату труда и смешанные доходы	43,9	44,2	46,7	47,2	45,0	46,6
чистые налоги на производство и импорт	14,6	14,7	14,2	13,9	11,1	10,7
валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	41,5	41,1	39,1	38,9	43,9	42,7

Источник: Росстат.

Существенное влияние на изменение структуры затрат и динамику сальдированного результата оказывает высокая дифференциация уровня оплаты труда по видам экономической деятельности. Лидерами по уровню заработной платы в экономике на протяжении последних 15 лет остаются добывающие производства, производства нефтепродуктов, финансовый сектор. Обрабатывающее производство демонстрировало сохранение тенденции к реструктуризации занятости за счет сокращения малопродуктивных рабочих мест. В результате производительность труда в обрабатывающем производстве растет темпами, превышающими среднероссийский уровень, но и в этом случае сохраняется опережающий рост заработной платы.

Поскольку оплата труда наемных рабочих – доминирующий фактор формирования доходов, проблема занятости является одним из приоритетов потребительского поведения. При снижающейся динамике экономического роста отличительной чертой 2015–2016 гг. стал исключительно низкий уровень безработицы – 5,5% (по методологии МОТ). Общая численность официально зарегистрированных безработных снизилась на 0,2% относительно 2015 г. и составила 1,0 млн человек при уровне безработицы 1,2%.

Потребность работодателей в работниках, заявленная в государственные службы занятости, остается выше значений прошлого года; коэффициент напряженности в расчете на 100 заявленных вакансий в декабре 2016 г. составил 86,8 человека при показателе 101,3 человека годом ранее. Традиционно в российской практике в кризисных ситуациях коррекция на рынке труда происходит преимущественно в виде сокращения зарплат, неполной занятости, расширения занятости в неформальном секторе, а не автоматического увеличения числа безработных, что иллюстрирует не только низкий уровень мобильности трудовых ресурсов, но и слабость государственных институтов регулирования рынка труда.

При высоких показателях оборота рабочей силы (наймы и увольнения) оборот рабочих мест (ликвидация старых и создание новых) как характеристика их обновления остается довольно низким. Причем уровень оборота поддерживается преимущественно выбытием рабочих мест с действующих предприятий, а не созданием новых.

При анализе ситуации на российском рынке труда необходимо учитывать следующие специфические особенности: адаптация рынка труда к кризисным условиям идет, как правило, не через рост безработицы, а по пути использования гибких форм заработной платы. При неразвитой контрактной системе в сфере трудовых отношений и низких пособий по безработице работники предпочитают в кризис работать за меньшее вознаграждение или меньшее количество часов.

Анализ динамики российской экономики за последние 20 лет показывает, что при сложившейся модели рынка труда реакция занятости на острые кризисные проявления в экономике была менее значимой по сравнению с резким падением реальной заработной платы. В нынешней ситуации слабая реакция безработицы на неблагоприятные экономические процессы связана также с политикой сохранения квалифицированных кадров в условиях реального удешевления рабочей силы в расчете на будущее восстановление экономической активности. Кроме того, сдерживающее влияние на рост уровня безработицы оказывал дефицит предложения труда, обусловленный демографическими факторами, а также оттоком мигрантов, трудовые доходы которых значительно снизились в связи с ослаблением рубля.

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, т.е. совокупной факторной производительностью.

4.1.4. Динамика и структура производства по видам экономической деятельности

Падение индекса физического объема выпуска по базовым видам экономической деятельности по сравнению с предыдущим годом фиксируется с 2015 г. Неустойчивость экономической динамики усиливается снижением инвестиционной деятельности, оборота розничной торговли, промышленного производства. Объем работ в строительстве в 2016 г. составил 95,7%, оборот розничной торговли – 94,8% относительно соответствующего периода предыдущего года. Во II квартале 2016 г. после пятиквартального падения индекса промышленного производства был зафиксирован слабый рост. По итогам

2016 г. индекс промышленного производства составил 101,1%, в том числе обрабатывающего производства – 100,1% относительно показателей годом ранее. Позитивное влияние на экономическую динамику в 2016 г., как и годом ранее, оказывают рост добычи полезных ископаемых (102,5% к 2015 г.), увеличение продукции сельского хозяйства (104,8%) и результатов деятельности транспорта (101,8%) (рис. 8).

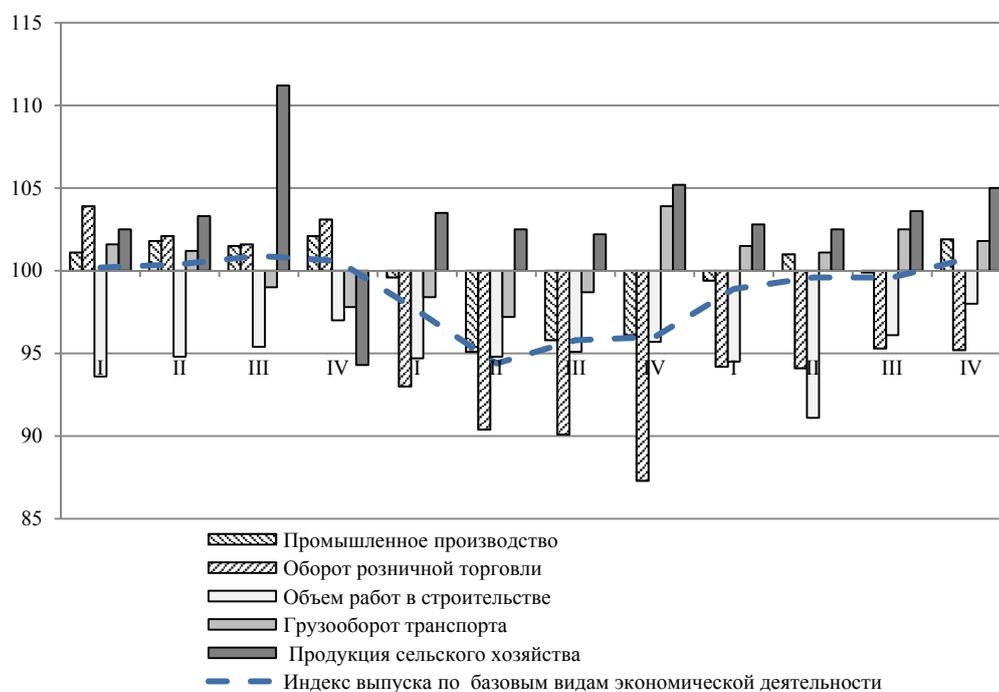


Рис. 8. Динамика базовых видов экономической деятельности в 2014–2016 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Источник: Росстат.

Структурные изменения в экономике в 2016 г. определялись повышением роли сырьевого сектора экономики и ориентированной на него инфраструктурой. В 2016 г. в годовом выражении рост добычи полезных ископаемых составил 2,5%, в том числе топливно-энергетических полезных ископаемых – 2,6%.

В обрабатывающем производстве показатели 2016 г. характеризовались крайней неустойчивостью. Сокращение обрабатывающего производства на 3,1% в I квартале сменилось ростом на 1,4% во II квартале относительно соответствующих периодов 2015 г. В годовом выражении выпуск обрабатывающего производства в 2016 г. вышел в область положительных значений при показателе прироста 0,1% (рис. 9).

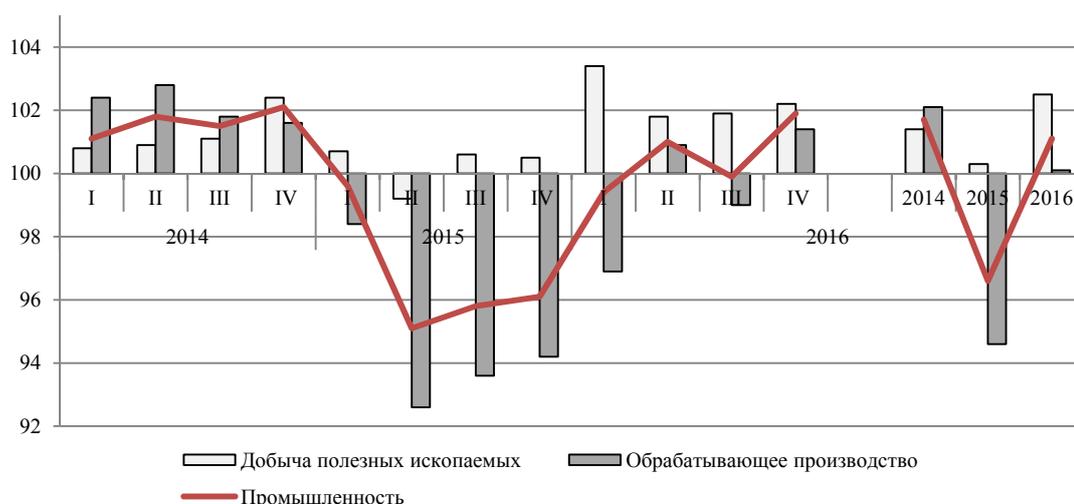


Рис. 9. Динамика промышленного производства по видам экономической деятельности в 2014–2016 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

Динамика выпуска обрабатывающего производства значительно дифференцирована по видам деятельности. Сопоставление динамики выпуска по видам экономической деятельности 2016 г. с показателями 2014 г., когда обрабатывающее производство сохраняло потенциал роста, показывает, что последствия кризисных явлений и восстановление роста были преодолены только в химическом производстве, производстве резиновых и пластмассовых изделий и пищевом производстве. Анализ кризисных явлений по видам экономической деятельности свидетельствовал об отсутствии процессов реструктуризации отечественного бизнеса, направленных на формирование новых конкурентоспособных рынков отечественной продукции. В этой ситуации усилилось влияние внутренних ограничений, особенно в обрабатывающем производстве, ориентированном преимущественно на внутренний рынок.

Проблемой российской экономики остается точечная поддержка отдельных производств, а не скоординированная система комплексных мер по изменению общих условий для бизнеса. Низкий инвестиционный спрос обусловил снижение производства в машиностроительном, металлургическом, строительно-инвестиционном комплексах. В наиболее острой форме проблемы восстановления производства проявляются в высоко- и среднетехнологичном комплексе машиностроительных производств (табл. 10). Индекс производств по высокотехнологичным обрабатывающим видам деятельности в 2016 г. составил 96,8% к предыдущему году.

Таблица 10

Индексы производства по основным видам обрабатывающих производств в 2011–2016 гг., % к предыдущему году

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7
Обрабатывающие производства	108,0	105,1	100,5	102,1	94,6	100,1
производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	103,9	104,1	100,6	102,5	102	102,4
текстильное и швейное производство	100,8	100,7	104,3	97,5	88,3	105,3

Окончание таблицы 10

производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	105,7	98,1	95,6	97,2	88,6	105,1
обработка древесины и производство изделий из дерева	110,2	96,2	108,0	94,7	96,6	102,8
целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность	106,5	105,8	94,8	100,4	93,7	100,8
производство кокса и нефтепродуктов	103,8	103,1	102,3	105,7	100,3	97,6
химическое производство	109,5	104,1	105,4	100,1	106,3	105,3
производство резиновых и пластмассовых изделий	111,4	112,8	105,9	107,5	96,3	105,4
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	107,4	110,7	98,0	101,8	92,2	93,4
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	107,0	104,8	100,0	100,6	93,5	97,7
производство машин и оборудования	111,1	102,7	96,6	92,2	88,9	103,8
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	111,9	106,4	99,0	99,5	92,1	99,0
производство транспортных средств и оборудования	117,2	110,3	102,2	108,5	91,5	97,0
прочие производства	105,3	102,6	95,4	102,7	94,0	93,8

Источник: Росстат.

В 2015 г. неблагоприятное влияние на экономическую динамику оказало падение выпуска одновременно и в торгуемом, и в неторгуемом секторах экономики. В 2016 г. восстановление положительной динамики торгуемого сектора стало фактором, сдерживающим влияние негативных условий функционирования экономики. Выпуск в торгуемом секторе экономики составил 101,3% и в неторгуемом – 99,2% от показателя 2015 г. (рис. 10).

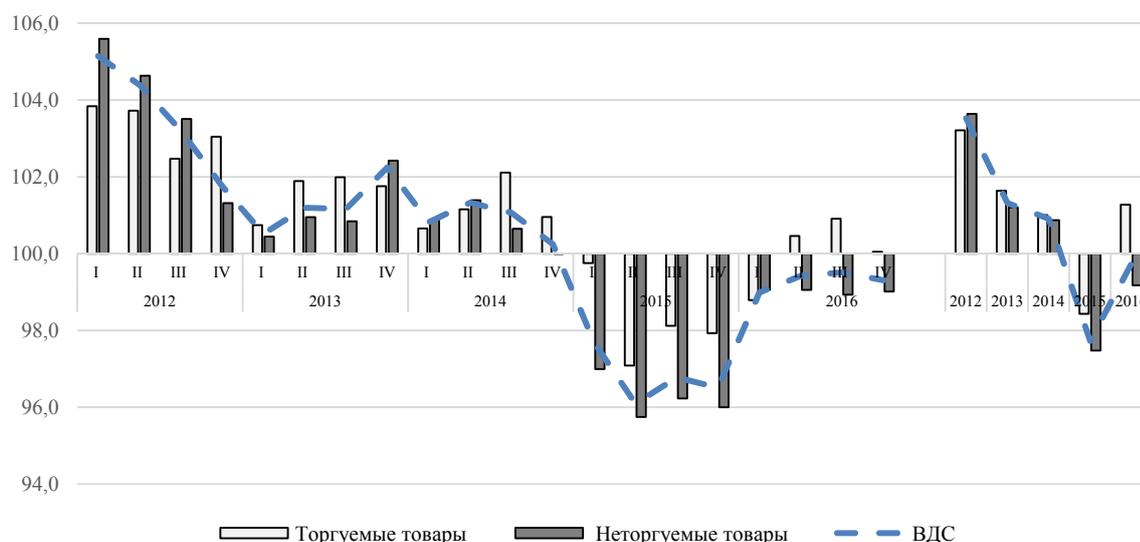


Рис. 10. Динамика валовой добавленной стоимости в торгуемом и неторгуемом секторах экономики в 2012–2016 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Источник: рассчитано по данным Росстата.

Для оценки перспектив развития принципиально важным становится ослабление спада в неторгуемом секторе экономики, что соответствует целям стратегического раз-

вития российской экономики. Это касается прежде всего преодоления негативных тенденций в социальной сфере и связано с решением проблем повышения инвестиционной и потребительской активности.

4.2. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 2016–2019 гг.¹

Выступая с очередным посланием Федеральному собранию 30 ноября 2016 г., президент России В. Путин подчеркнул, что к 2019–2020 гг. темпы роста российской экономики должны достичь уровня среднемировых. Напомним, что, согласно прогнозу МВФ, среднегодовой темп прироста мировой экономики в ближайшие три года составит 3,7%². В конце ноября Минэкономразвития России разместило обновленный прогноз социально-экономического развития России на период 2017–2019 гг.³, согласно которому спад ВВП России в 2016 г. оценивался на уровне 0,6%, а базовые варианты данного прогноза, о которых речь пойдет ниже, предусматривают достижение экономикой РФ темпов прироста на уровне, едва превышающем 2% к 2020 г., при низких ценах на нефть и отсутствии структурных реформ.

Практически одновременно с выходом обновленного прогноза МЭР МВФ улучшил свой прогноз по росту российского ВВП в 2016 г.: если в начале октября фонд ожидал, что российская экономика в 2016 г. упадет на 0,8% относительно предыдущего периода, то теперь его прогноз совпал с озвученным ранее прогнозом МЭР (0,6%). Комментируя свой прогноз, МВФ отмечает, что экономике России удалось выдержать «двойной шок снижения нефтяных цен и введения санкций, и теперь она демонстрирует «признаки начинающегося выздоровления»⁴. В 2017 г., по мнению аналитиков МВФ, ВВП РФ вырастет на 1,1%, причем этот рост будет частично обусловлен более высоким уровнем цен на нефть.

Однако итоги года, опубликованные в начале февраля 2017 г. официальными статистическими органами России, оказались еще более оптимистичными: согласно первой оценке Росстатом темпа роста ВВП, в 2016 г. снижение составило лишь 0,2% относительно 2015 г.

Далее будем рассматривать указанный выше прогноз МЭР на 2017–2019 гг., скорректированный с учетом официальных итогов 2017 г. и пересмотренных Росстатом данных за предыдущие годы. Как и прежде, прогноз разработан в соответствии с тремя сценариями: базовый (который имеет статус консервативного), «базовый +» и целевой.

МЭР отмечает, что «основные варианты прогноза базируются на предположении о продолжении антироссийской санкционной политики и ответных экономических мер со стороны России на протяжении всего прогнозного периода, а также об отсутствии геополитических потрясений и экономических шоков. Прогноз базируется на гипотезе о сохранении макроэкономической стабильности и финансовой устойчивости при выполнении государственных социальных и внешнеэкономических обязательств»⁵.

Базовый сценарий прогноза иллюстрирует развитие экономики России при неизменных внешних факторах и учитывает возможное ухудшение внешнеполитических и дру-

¹ Авторы текста: С. Дробышевский – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ; М. Казакова – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ.

² URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>

³ URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/2016241101>

⁴ URL: <https://www.vedomosti.ru/newsline/economics/news/2016/11/29/667422-mvf-prognoz-vvp>

⁵ URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/2016241101>

гих условий. Как отмечалось выше, данный вариант имеет статус консервативного сценария и не предусматривает радикальной смены модели экономического развития. Согласно базовому сценарию, в 2017 г. стагнация сменится восстановлением и рост ВВП в 2017 г. составит 0,6%, а к 2019 г. увеличится до 2,1% по сравнению с предыдущим периодом. Это восстановление будет происходить при довольно низком уровне мировых цен на нефть (так, цена на нефть марки Urals будет составлять 40 долл./барр. на протяжении всего периода прогноза) и при росте оттока капитала с 18 млрд долл. в 2016 г. до 25 млрд к 2019 г. Стабилизация инвестиционной активности прогнозируется МЭР к середине 2017 г., а в 2018 г. рост инвестиций возобновится и составит 1,3% в 2018–2019 гг. за счет увеличения частных при сокращении государственных инвестиций.

Сценарий прогноза «базовый +» предусматривает, что экономика России в 2017–2019 гг. будет развиваться в более благоприятных внешнеэкономических условиях. Так, согласно этому сценарию, цена на нефть марки Urals в 2017 г. составит 48 долл./барр. и к 2019 г. вырастет до 55 долл. Данный сценарий предполагает повышение доходов населения и восстановление потребительского спроса. Отток капитала в рамках данного сценария будет сокращаться до 15 млрд. долл. в 2019 г. В этих условиях, как отмечает Минэкономразвития, восстановление инвестиций в основной капитал будет происходить более быстрыми темпами, чем предусмотрено базовым сценарием. Так, их прирост в 2019 г. составит 2,9% и будет обеспечен за счет частных инвестиций и инвестиций инфраструктурного сектора. Таким образом, ВВП в рамках данного сценария вырастет с 1,1% в 2017 г. до 2,4% в 2019 г.

Согласно документам МЭР, «целевой вариант ориентирует на достижение целевых показателей социально-экономического развития и решение задач стратегического планирования. Предполагается в среднесрочной перспективе выход российской экономики на траекторию устойчивого роста темпами не ниже среднемировых при одновременном обеспечении макроэкономической сбалансированности»¹. Темпы роста ВВП за период 2017–2019 гг. увеличатся с 1,8 до 4,4%. Целевой вариант прогноза ориентируется на внешние условия, соответствующие описанному выше варианту «базовый +» (в частности, речь идет о динамике нефтяных цен), однако достижение параметров целевого сценария, как показывает МЭР, требует перехода российской экономики на инвестиционную модель развития, что предполагает сдержанный рост потребительских расходов в первые годы прогнозного периода и снижение издержек для бизнеса. Рост экономики в рамках рассматриваемого сценария будет способствовать улучшению делового климата и, как следствие, сокращению чистого оттока капитала и его полное прекращение в 2019 г. Активная инвестиционная политика в рамках целевого сценария должна привести к повышению среднегодового темпа роста инвестиций в основной капитал до 5,2% в год в период с 2017 по 2019 г., которое будет происходить за счет опережающего роста частных и инфраструктурных инвестиций.

На наш взгляд, с учетом описанных выше предпосылок и внешних факторов достижение параметров всех сценариев, за исключением целевого, не предполагающих, согласно МЭР, радикальной смены модели роста, потребует серьезных структурных изменений внутренних условий развития экономики России. Это предположение подтверждается результатами декомпозиции прогнозных значений темпов роста ВВП на основе разработанной Институтом Гайдара методики, в основе которой алгоритм разложения

¹ URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/2016241101>

темпов роста ВВП на составляющие, применяемый в странах ОЭСР и адаптированный к специфике российской экономики, существенно зависящей от условий торговли¹. Данная декомпозиция была произведена на базе основных параметров обновленного сценарного прогноза социально-экономического развития России в 2016–2019 гг., варианты которого описаны выше.

Динамика фактического темпа роста российского ВВП, а также полученных по результатам декомпозиции его структурной, внешнеторговой и конъюнктурной (суммы компонент бизнес-циклов и случайных шоков) составляющих для периода с 1999 по 2019 г. для всех трех описанных выше прогнозных сценариев с учетом оценки Росстатом годового спада в -0,2% в 2016 г. представлена на *рис. 11, 13–15*.

Согласно нашим расчетам, в случае реализации базового и «базового +» сценариев прогноза структурная компонента роста ВВП непрерывно замедляется с 2005 г., достигая в 2019 г. 0,6% (и, по-видимому, стабилизируясь на этом уровне за пределами прогнозного периода). Замедление структурной компоненты экономического роста обусловлено негативной динамикой его фундаментальных (структурных) факторов, а именно снижением численности занятых в экономике (фактора труда) вследствие неблагоприятных демографических тенденций и замедлением темпов прироста объема основных фондов (прокси-переменная для фактора капитала).

При реализации целевого сценария прогноза МЭР, который, как показано выше, предусматривает смену модели экономического роста в России, другими словами, приращение структурных факторов, в 2017 г. будут наблюдаться повышение структурной составляющей роста ВВП до 1,5% и дальнейшая ее стабилизация на уровне 2% в 2018–2019 гг. (см. *рис. 11*).

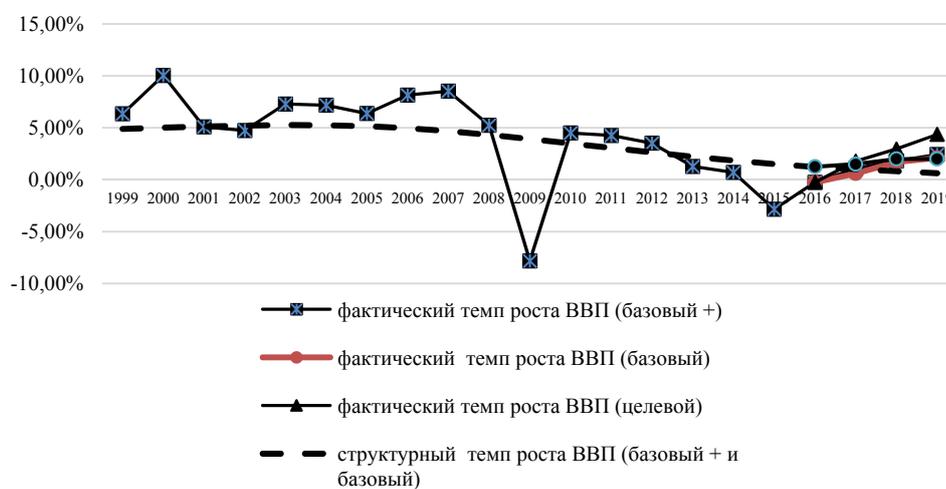


Рис. 11. Фактический темп прироста ВВП и его структурная составляющая (прогноз по трем сценариям), % к предыдущему году, 1999–2019 гг.

Источник: Росстат, МЭР, МВФ, расчеты авторов.

¹ Более подробно данная методика описана в статье: Синельников-Мурылев С., Дробышевский С., Казакова М. Декомпозиция темпов роста ВВП России в 1999–2014 гг. // Экономическая политика. 2014. № 5. С. 7–37, а также в монографии: Декомпозиция темпов роста ВВП России / Синельников-Мурылев С. [и др.]. Научные труды № 167Р. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2015.

Декомпозиция прогнозных темпов роста ВВП за 1999–2019 гг. для всех трех сценариев социально-экономического развития РФ показывает, что внешнеторговая компонента темпов роста ВВП РФ в 2016–2019 гг. находится в отрицательной области (см. рис. 13–15). Это обусловлено тем, что во всех сценариях прогноза заложены уровни мировых цен на нефть, которые в указанный период находятся ниже своих средних многолетних значений (74–85 долл./барр., см. рис. 12).

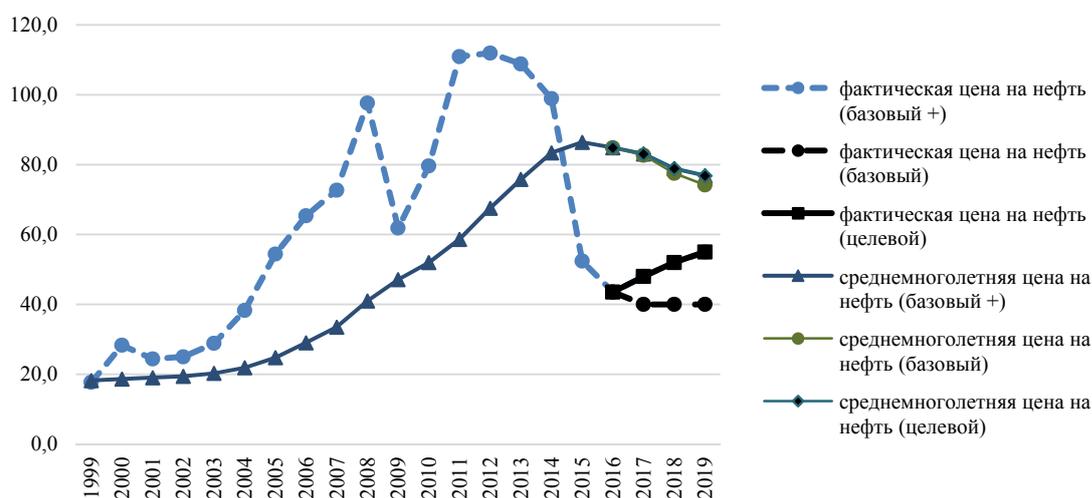


Рис. 12. Фактическая и средняя многолетняя цена на нефть, долл./барр., 1999–2019 гг. (прогноз по трем сценариям)

Источник: МВФ, расчеты авторов.

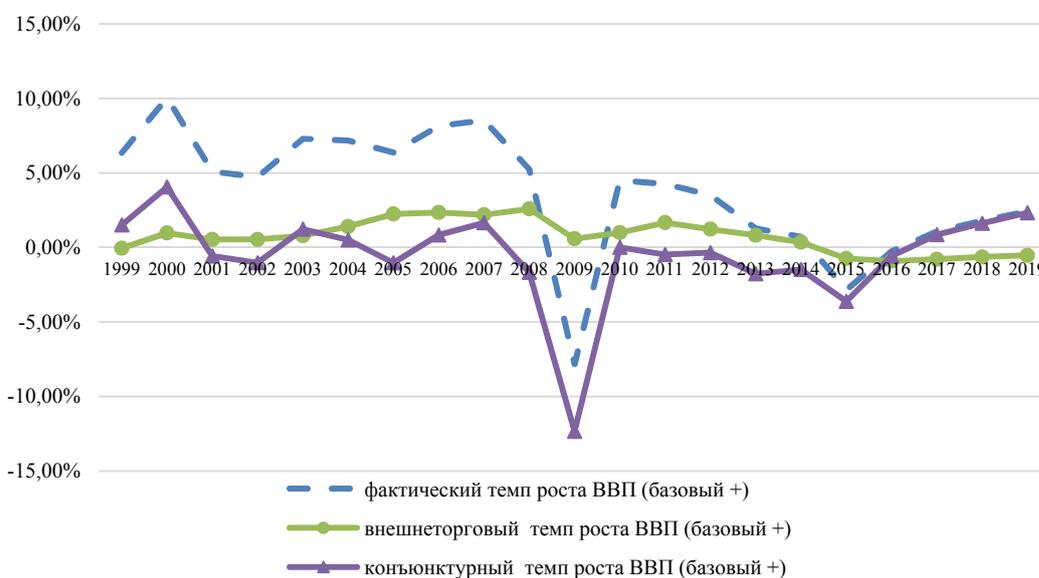


Рис. 13. Фактический темп прироста ВВП, его внешнеторговая и конъюнктурная составляющие, % к предыдущему году, 1999–2019 гг. (сценарий прогноза «базовый +»)

Источник: Росстат, МЭР, МВФ, расчеты авторов.

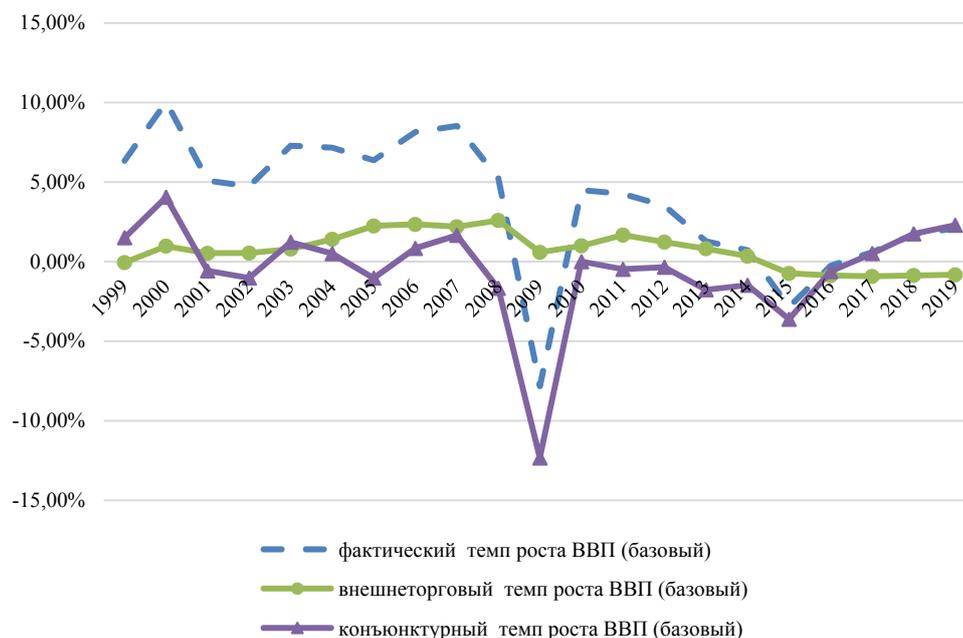


Рис. 14. Фактический темп прироста ВВП, его внешнеторговая и конъюнктурная составляющие, % к предыдущему году, 1999–2019 гг. (базовый сценарий прогноза)

Источник: Росстат, МЭР, МВФ, расчеты авторов.

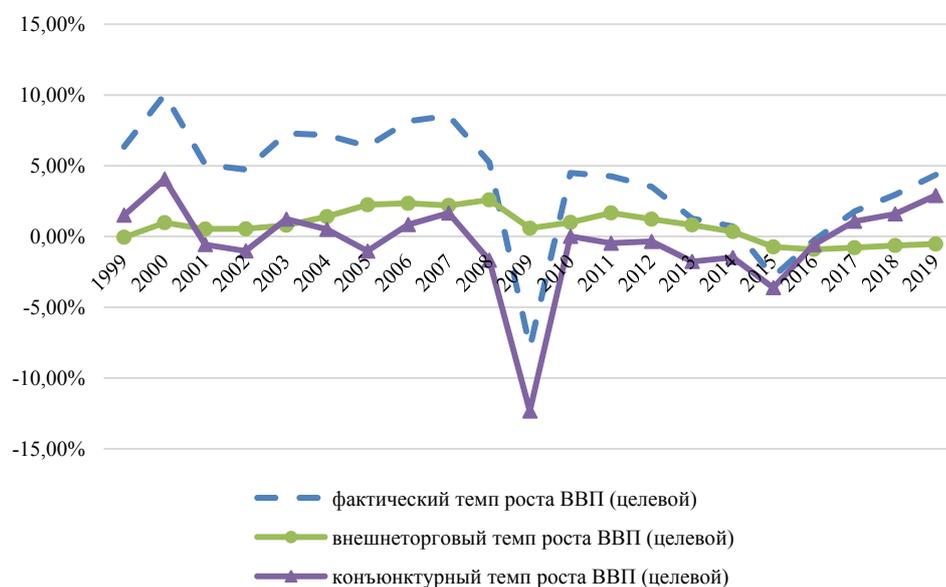


Рис. 15. Фактический темп прироста ВВП, его внешнеторговая и конъюнктурная составляющие, % к предыдущему году, 1999–2019 гг. (целевой сценарий прогноза)

Источник: Росстат, МЭР, МВФ, расчеты авторов.

Конъюнктурная составляющая темпов роста российского ВВП, как показано на рис. 13–15, с 2008 г. находится в отрицательной области. По всей видимости, подобная динамика была обусловлена ростом неопределенности и рисков в экономике в условиях

высокой волатильности обменного курса рубля, а с 2014 г. и шоком, сочетающим негативные последствия от экономических санкций и контрсанкций, от роста инфляции и снижения доступности к заемному капиталу.

По результатам декомпозиции темпов роста ВВП РФ в 2016–2019 гг. в соответствии с «базовым +» и базовым сценариями прогноза социально-экономического развития России МЭР, основные параметры которых описаны выше, можно заключить, что реализация данных сценариев, в том числе прогнозируемых темпов роста ВВП РФ в условиях цен на нефть ниже средних многолетних, отсутствия роста фундаментальных факторов экономического развития и совокупной факторной производительности (СФП) (и, как следствие, снижения структурной составляющей роста), возможна лишь при условии значительного увеличения его конъюнктурной компоненты (примерно до 2,3% к 2019 г.). На наш взгляд, подобный рост конъюнктурной составляющей может быть результатом либо резкого ускорения циклического ВВП после «ухода в прошлое» негативного шока, наблюдавшегося в 2015 г., либо – при предположении о сохранении экономики в нижней фазе делового цикла – заметного положительного шока, природа которого не представляется очевидной.

Для реализации целевого сценария рост конъюнктурной составляющей должен быть чуть выше (до 2,9% к концу прогнозного периода), однако, как отмечалось ранее, экономическое развитие России в этом случае будет проходить при радикально новой, инвестиционной модели, что предполагает повышение структурной составляющей роста ВВП, динамика которой обусловлена фундаментальными факторами.

На основе декомпозиции темпов экономического роста РФ нами был также оценен разрыв выпуска (т.е. отклонение фактического ВВП РФ от потенциального объема выпуска), который проиллюстрирован на *рис. 16*. Согласно нашим расчетам, в 2015 г. разрыв выпуска опустился в отрицательную область в условиях реализации базового и «базового +» сценариев МЭР и останется в ней до 2018 г., колеблясь в диапазоне от -1–2%. В 2019 г. для указанных сценариев разрыв примет положительные значения. При реализации целевого сценария разрыв будет отрицательным до 2017 г., а в 2018 г. вернется в положительную область и к 2019 г. вырастет до 2,4%.

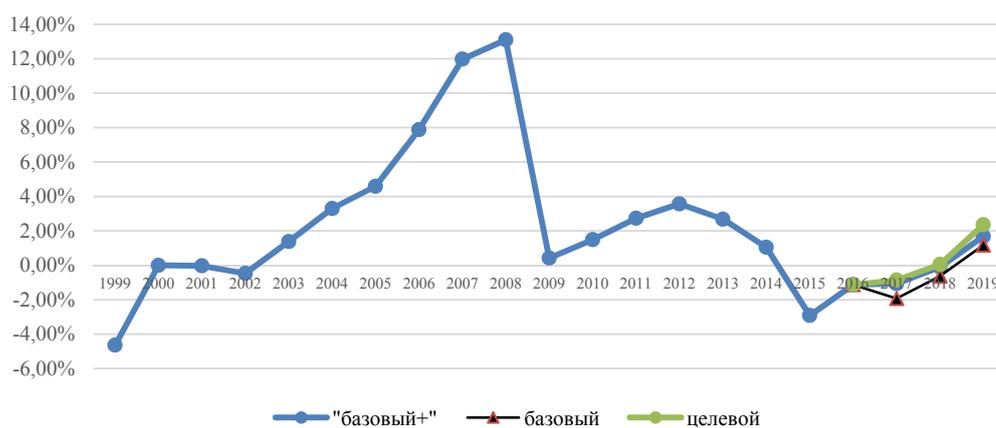


Рис. 16. Разрыв в выпуске российской экономики (%), 1999–2019 гг. (прогноз по трем сценариям)

Источник: расчеты авторов.

В связи с полученными результатами возникает вопрос о том, какие факторы могли бы способствовать реализации заложенных МЭР параметров всех сценариев прогноза, кроме целевого. Во-первых, как показано выше, российская экономика не может полагаться на благоприятные условия торговли, поскольку на всем прогнозируемом периоде ожидается весьма умеренный уровень цен на нефть, намного ниже среднего многолетнего.

Во-вторых, циклическая компонента также не может обеспечивать столь высокие темпы роста, поскольку, как отмечалось ранее, никаких предпосылок для ее роста в рамках указанных сценариев прогноза не заложено.

Таким образом, повышение структурной компоненты, т.е. смена модели экономического развития России и ее ориентация на инвестиции как на один из ключевых факторов, остается единственным способом достижения желаемых темпов экономического роста, что предусмотрено только целевым сценарием прогноза. Другими словами, условием реализации самого оптимистичного сценария развития российской экономики, а именно достижения к 2019 г. устойчивых темпов роста ВВП на уровне среднемировых (порядка 4% относительно предыдущего года), является значительное ускорение роста фундаментальных факторов ВВП. По нашим расчетам, при сохранении на текущем уровне СФП (а данная предпосылка выглядит вполне реалистично в условиях сохранения санкций и отсутствия притока иностранного капитала, описанных МЭР) для достижения этой цели требуется дополнительное привлечение в экономику трудовых ресурсов в размере около 4,5 млн человек, а также дополнительные 40 трлн руб. инвестиций в основной капитал за период 2016–2018 гг.

4.3. Российские промышленные предприятия в 2016 г. (по материалам опросов)¹

Раздел подготовлен по материалам конъюнктурных опросов (КО) руководителей промышленных предприятий, которые проводятся Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара (ИЭП) по европейской гармонизированной методике в ежемесячном цикле с сентября 1992 г. 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 имеют 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 «-».

¹ Автор раздела: С. Цухло – ИЭП имени Е.Т. Гайдара.

Баланс интерпретируется как первая производная или скорость процесса. Если баланс ответов на вопрос об ожидаемом изменении цен имеет знак «+», это означает, что средние цены в ближайшее время будут расти (например, преобладают предприятия, сообщившие о прогнозируемом увеличении своих цен). Например, увеличение баланса за месяц с +10 до +17% говорит о том, что цены в среднем по промышленности будут расти более интенсивно, поскольку возросло число предприятий, прогнозирующих их рост. Отрицательный баланс означает снижение средних цен (больше предприятий намерено снизить свои цены). Изменение баланса с –5 до –12% интерпретируется как увеличение интенсивности снижения цен.

4.3.1. 2016 год: продолжение кризиса в промышленности?

2016 г. стал вторым годом кризиса для российской экономики, но не для российской промышленности. Абсолютное большинство показателей, отслеживаемых институтом в ходе ежемесячных конъюнктурных опросов предприятий, демонстрирует совсем не кризисную картину положения дел в российской промышленности в завершившемся году.

Первое – и общее – представление о ситуации в отрасли дают агрегатные показатели, построенные на основе уникального для российской опросной статистики набора исходных показателей, полученных в ходе 25-летней истории конъюнктурных опросов ИЭП. Индекс промышленного оптимизма является традиционным производным показателем для конъюнктурных опросов. Индекс адаптации («нормальности») промышленности – новая разработка института, позволившая предельно наглядно продемонстрировать особенности прохождения российских промышленных предприятий через кризисные для российской экономики 2015–2016 гг.

Индекс промышленного оптимизма¹ продемонстрировал, что начало 2016 г. оказалось для российской промышленности более сложным, чем начало кризиса в 2015 г. (рис. 17).

Первые значения показателя в 2016 г. продемонстрировали нарастание пессимизма в отрасли после относительно благополучного завершения предыдущего года. За январь–февраль индекс потерял более 8 пунктов, а итоговое снижение с августа 2015 г. (когда был получен локальный максимум) достигло 13 пунктов. Более того, индекс определенно ушел «в минус». Однако затем ситуация начала выправляться: мартовские сведения о состоянии и прогнозах российских промышленных предприятий оказались полны позитива, но исключительно в той части показателей, которая недоступна официальной статистике. Индекс промышленного оптимизма вырос после февральского межкризисного минимума на 5 пунктов и в результате вернулся в окрестность нуля. Апрельские оценки положения дел в российской промышленности тоже были, скорее, позитивны,

¹ Индекс строится как среднее арифметическое балансов (разностей ответов) четырех вопросов ежемесячной конъюнктурной анкеты ИЭП:

- 1) фактическое изменение спроса, баланс = % роста – % снижения;
- 2) оценка спроса, разность оценок = % выше нормы + % норма – % ниже нормы;
- 3) оценка запасов готовой продукции, баланс = % выше нормы – % ниже нормы, противоположный знак;
- 4) планы изменения выпуска, баланс = % роста – % снижения.

Балансы 1-го и 4-го вопросов очищаются от сезонного и календарного факторов. Индекс может изменяться от –100 до +100 пунктов. Положительные значения индекса – позитивные оценки преобладают. Отрицательные значения индекса – преобладают негативные оценки ситуации. Снижение значений индекса – ухудшение ситуации. Увеличение значений индекса – улучшение ситуации.

чем негативны, с учетом информационного фона, в условиях которого они формировались. Индекс промышленного оптимизма вырос на символический 1 пункт, который дорогого стоил в условиях массового пессимизма чиновников и аналитиков. В результате показатель еще более уверенно закрепился в положительной окрестности нуля. Однако данные опросов о состоянии российской промышленности в мае 2016 г. показали стабилизацию положения в отрасли и ожидания ухудшения ситуации в следующие месяцы. В пользу такого вывода свидетельствовало сохранение индекса оптимизма на апрельском уровне при резком снижении оптимизма прогнозов предприятий. И, действительно, в июне индекс потерял несколько пунктов и вернулся к нулевой отметке, оставаясь в прежних границах неопределенности. Основным фактором снижения индекса стало падение удовлетворенности текущими объемами продаж.

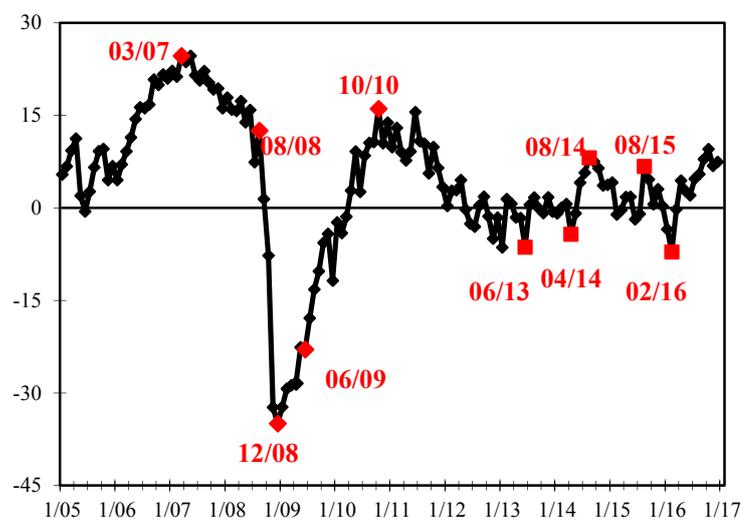


Рис. 17. Индекс промышленного оптимизма ИЭП, 2005–2017 гг.

Агрегированные данные о состоянии российских предприятий в начале 2-го полугодия показали дальнейшее ухудшение ситуации. Индекс промышленного оптимизма ИЭП продолжил падение, утратив в итоге все «завоевания» конца I – начала II квартала 2016 г. Снижение показателя в мае–июле составило скромные 4 п.п., что, впрочем, было вполне адекватно вялости текущего кризиса. В июле индекс потерял 1,5 п.п. и уже в который раз оказался нулевым. В августе российская промышленность вновь сообщила о небольшом негативном изменении ситуации в отрасли. Последнее, впрочем, по-прежнему не говорило ничего определенного о сохранении прежних, вроде бы кризисных, тенденций. Индекс промышленного оптимизма ИЭП, снизившись, остался в окрестности нуля, где он пребывал уже 5 месяцев подряд, преодолев спад настроений начала 2016 г. Сентябрьские оценки предприятиями положения дел в российской промышленности вызвали рост индекса оптимизма до лучших (на тот момент) кризисных значений при стабилизации прогнозов и ухудшении динамики промпроизводства. Последняя, заметим, не используется ни в одном из наших сводных индексов, но, похоже, является единственным показателем, применяемым абсолютным большинством чиновников и аналитиков, даже в условиях его малой информативности в ходе нынешнего валютного кризиса. Октябрьское значение индекса промышленного оптимизма показало небольшое – почти

символическое – снижение оценок ситуации в промышленности после достижения в сентябре локального максимума показателя. Ноябрьский опрос продемонстрировал падение индекса оптимизма после регистрации в сентябре–октябре 2016 г. 5-летнего максимума этого агрегатного показателя, причем за счет уменьшения всех включенных в него исходных показателей, в число которых не входит привычный индекс промышленного производства. Декабрьские данные по российской промышленности обеспечили стабилизацию индекса промышленного оптимизма на ноябрьском уровне, значение которого мало похоже на кризисные или посткризисные значения этого индикатора. Промышленность продолжает пребывать в состоянии, идентифицировать которое по меркам прошлых лет достаточно сложно. При этом сами предприятия вполне (почти на 75%, судя по нашему индексу адаптации («нормальности»)) удовлетворены своим положением.

Индекс адаптации («нормальности») промышленности¹ существенно дополняет оценки предприятиями второго кризисного года.

В I квартале 2016 г. опросы показали снижение индекса адаптации на 3 пункта. Такого резкого негативного изменения индекса не регистрировалось со времени мирового кризиса 2008–2009 гг. Таким образом, начало 2016 г. внушало меньше оптимизма российской промышленности, чем начало 2015 г. Драйверами снижения индикатора стали два важнейших для российской промышленности в современных условиях показателя: оценки спроса и оценки обеспеченности ожидаемого спроса производственными мощностями. Текущие объемы спроса были оценены тогда как «нормальные» только 42% предприятий, что стало худшим значением показателя с начала 2010 г. В такой ситуации снижение достаточной обеспеченности промышленности производственными мощностями выглядело совершенно логичным с учетом того обстоятельства, что выросла доля оценок «более чем достаточно». То есть в российской промышленности увеличился навес избыточных мощностей – до 28%. А дефицит мощностей по-прежнему имелся только у 7% предприятий. Наиболее вероятной причиной ухудшения оценок ситуации в отрасли в начале года стало отсутствие обещанной властями положительной динамики – «отскок от дна кризиса» в 2015 г. так и не наступил.

Однако уже во II квартале предприятия восстановили прежние, не по-кризисному высокие оценки положения дел в промышленности – индекс «нормальности» вернулся на исторический максимум в 72% (рис. 18). Промышленность определенно смирилась с невозможностью скорого завершения текущего кризиса.

Следующий квартал вялотекущего кризиса позволил предприятиям еще лучше адаптироваться к нынешней ситуации. Индекс адаптации достиг 74 пунктов, что стало абсолютным максимумом всего 23-летнего периода его расчетов. Ранее (и в «тучные» нулевые, и в сложные «межкризисные», и в предыдущий кризисный год) этот показатель поднимался только до 72 пунктов. Таким образом, в начале 2-го полугодия второго кризисного года российская промышленность чувствовала себя как никогда хорошо. И по-

¹ Индекс строится как среднее арифметическое доли нормальных оценок шести показателей: спроса, запасов готовой продукции, запасов сырья, имеющихся производственных мощностей, текущей занятости, финансово-экономического положения предприятий. Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара собирает весь набор таких оценок с 1994 г. Индекс рассчитывается ежеквартально. Интерпретация индекса адаптации (нормальности) проста: он показывает степень адаптации российской промышленности к текущим экономическим условиям или насколько нормальными являются текущие условия функционирования для российской промышленности.

скольку динамика показателя во все предыдущие годы совпадает с интуитивными оценками даже скромного набора данных официальной промышленной статистики (не говоря уже о наиболее полной системе показателей опросной статистики ИЭП), наверное, можно считать, что и указанное значение индекса верно оценивает ситуацию в российской промышленности. К тому же оно превышает предыдущее значение лишь на 2 п.п., т.е. совсем не является «выбросом».

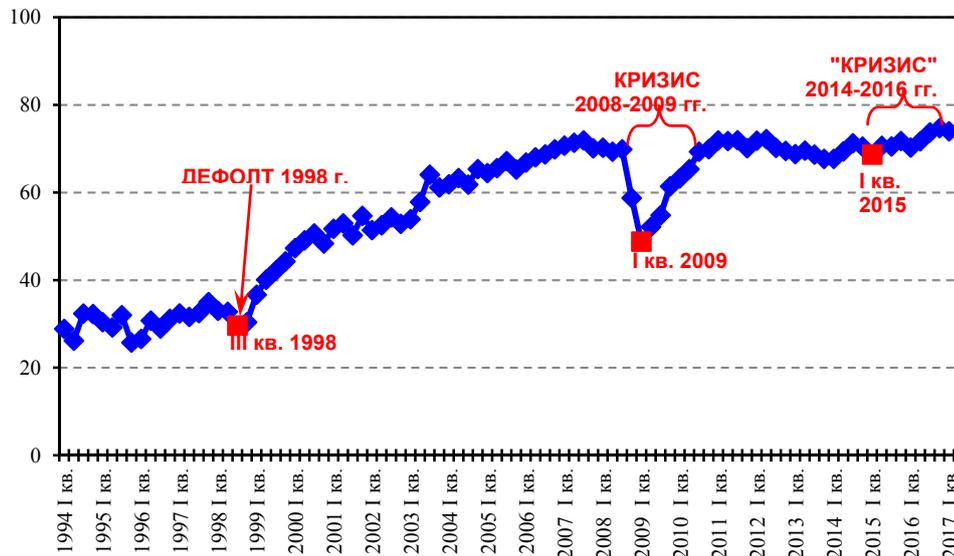


Рис. 18. Индекс адаптации («нормальности») промышленности, 1994–2017 гг., % (доля предприятий, оценивающих свои показатели как «нормальные»)

Заметим, что с конца 2010 г. наш показатель демонстрирует очень высокую стабильность. Даже в I квартале 2015 г. индекс «рухнул» лишь на 1,8 пункта к значению IV квартала 2014 г., хотя и власти, и аналитики готовились тогда к кризису образца 2008–2009 гг., когда российской промышленности пришлось действительно тяжело. Индекс адаптации в конце 2008 г. потерял 11 п.п., в начале 2009 г. – еще 10 п.п. Для его восстановления до докризисных значений предприятиям и властям потребовалось тогда 6 кварталов.

В конце кризисного 2016 г. индекс адаптации достиг абсолютного максимума всего периода его расчета (1994–2016 гг.) – 75%. Предприятия в прямом смысле удивительно адаптировались к реалиям российской экономики и экономической политики. Однако продолжение и тем более «завершение адаптации» чреваты уже отказом промышленности от любых серьезных попыток перехода к статистически бесспорному росту выпуска.

Расчет индекса адаптации по размерам предприятий показал, что рост показателя был обеспечен очень крупными предприятиями (с численностью работников свыше 1 тыс. человек). В этой группе индекс достиг 79% в IV квартале 2016 г., что стало абсолютным максимумом группового показателя. Заметим, что «вошли» указанные предприятия в кризис 2015–2016 гг. с адаптацией в 71%, затем подняли и удерживали ее на уровне 74%, а в 2016 г. смогли увеличить показатель еще на 5 п.п. Промышленные предприятия других размеров тяжелее переносят текущий кризис. Индекс адаптации для малых и средних предприятий (1–250 человек занятых) значительно уступает индексу очень крупных

предприятий и не имеет никакой положительной динамики в 2015–2016 гг. В эти кризисные годы уровень адаптации в группе малых и средних предприятий составляет 57–58%. Чуть лучше положение оценивается крупными предприятиями (251–1000 человек занятых), которые смогли адаптироваться к текущему кризису на 64%, но тоже без положительной динамики к концу второго года кризиса.

4.3.2. Динамика основных показателей российской промышленности в 2016 г.

В начале 2016 г. попытки российской промышленности нарастить объемы производства в условиях слабого и относительно стабильного спроса, прогнозы изменения которого тоже были стабильными, привели к росту избыточности запасов готовой продукции, к негативной корректировке планов выпуска и инвестиционных намерений. Более того, стабильность, которой гордилось правительство, не устраивала все большую часть российской промышленности. В январе 2016 г. доля оценок «нормальный» для текущего объема продаж снизилась до 42%, что стало 3-летним минимумом, хотя еще в августе 2015 г. спрос устраивал 59% предприятий. Негативный оттенок в начале 2016 г. стали приобретать и оценки запасов готовой продукции. Баланс показателя в январе ухудшился еще на 3 пункта, а с ноября 2015 г. избыточность возросла на 6 пунктов, достигнув +10 пунктов. С одной стороны, налицо было формирование негативного тренда оценок запасов готовой продукции после удивительно успешного прохождения кризисного 2015 г. с минимальным уровнем их избыточности и с максимальным уровнем «нормальности». С другой стороны, такие величины были крайне скромными для кризисного периода. В 2009 г. баланс оценок достигал +25 пунктов (по квартальным оценкам). Но рекорды этого показателя были зарегистрированы в первые годы экономических реформ: +53 п. в 1992 г., +44 п. в 1994 г.

Февральские данные по российской промышленности продемонстрировали отсутствие положительных изменений спроса и выпуска, ухудшение оценок сложившихся объемов спроса и запасов при нарастании пессимизма планов и прогнозов. Достигнутые в феврале объемы продаж не устраивали уже 55% предприятий, что стало худшим результатом трех предыдущих лет, хотя еще в августе 2015 г. неудовлетворительные оценки спроса составляли только 39%, а в августе 2014 г. – 38%. Попытки российской промышленности увеличить объемы производства в конце 2015 г. – начале 2016 г. и «оторваться от дна кризиса» по-прежнему не были обеспечены достаточными объемами спроса. Этот вывод подтвердило ухудшение оценок запасов готовой продукции. В феврале 2016 г. баланс показателя достиг максимума (т.е. худшего значения) с мая 2014 г., притом что 20 предыдущих (и совсем непростых!) месяцев российская промышленность уверенно контролировала баланс спроса и предложения, удерживая излишки запасов в большинстве месяцев на минимальном уровне, который ранее регистрировался в незабываемые для нашей экономики 2006–2007 гг.

Одним из существенных ограничений промышленного роста в начале 2016 г. стала резко возросшая «неясность текущей экономической ситуации и ее перспектив». Упоминание этого фактора возросло в январе 2016 г. на 8 п.п. по сравнению с октябрем 2015 г. и достигло 48%, и он закрепил за собой 2-е место в рейтинге из 17 факторов, ограничивающих промышленный рост. Хотя и без такого роста «неясность текущей экономической ситуации и ее перспектив» уже 6 кварталов занимала 2-е место. При этом традиционное (и признаваемое всеми) ограничение – низкий внутренний спрос – прибавило за

этот же период только 1 (один!) п.п. и мешало увеличивать выпуск 53% российских промышленных предприятий. Резкий рост непонимания предприятиями текущей ситуации и даже ее ближайших перспектив объясняется неблагоприятным сочетанием целого ряда факторов. Во-первых, вялотекущий характер кризиса лишил шансов на реализацию траекторию быстрого входа в кризис и быстрого выхода из него. Во-вторых, затяжной характер кризиса позволил предприятиям услышать очень широкий и постоянно пересматриваемый спектр оценок текущего кризиса и прогнозов его развития, в том числе со стороны чиновников. Это, скорее всего, дезориентировало предприятия, чем способствовало лучшему пониманию ими текущей экономической ситуации и ее перспектив. В-третьих, немалый и специфический вклад в текущий кризис геополитической составляющей определенно снизил предсказуемость развития экономических процессов. Еще одной причиной роста неопределенности стали, вероятно, новые принципы формирования курса рубля. Резкое обесценение национальной валюты в условиях зависимости ее стоимости от цены нефти имеет значительное и всевозрастающее негативное воздействие на российскую промышленность. По прямым оценкам предприятий, «заниженный курс рубля и удорожание импортного оборудования и сырья» в начале 2016 г. ограничивают рост выпуска уже трети российской промышленности, что вывело упомянутое ограничение на 3-е (!) место в рейтинге 17 причин. При том что в июле 2014 г. о нем упоминали только 10% предприятий, и это ставило его в том предкризисном году на 9-е, а порой даже на 14-е место в рейтинге тех же 17 факторов.

А надежда на рост экспортного спроса после обесценения рубля не оправдалась более чем у четверти отечественных производителей, что вывело фактор «низкий экспортный спрос» на 4-е место в том же рейтинге ограничений роста промпроизводства, по версии самих отечественных производителей. При этом нельзя не отметить принципиального снижения сдерживающего влияния конкуренции с импортом на динамику российского промпроизводства. Если в октябре 2013 г. импорт мешал трети промышленности, то в апреле 2015 г. – только 11%, а в январе 2016 г. – 12% предприятий. Дефолт 1998 г. снижал негативное влияние этого фактора до 3–5%, девальвация 2008–2009 гг. – до 9%. Таким образом, девальвация 2014–2016 гг. укрепила позиции отечественных производителей на рынках сбыта (скорее всего, на внутренних), но создала им проблемы на рынках оборудования и сырья, особенно в условиях буксующего при отсутствии российских аналогов импортозамещения.

В конце I квартала 2016 г. российская промышленность сообщила о резком и позитивном изменении своих оценок стабильной динамики наблюдаемых нами показателей и о положительной корректировке своих прогнозов. Неудовлетворенность объемами продаж снизилась в марте на 6 пунктов. Таким образом, негативный тренд оценок спроса сентября 2015 г. – февраля 2016 г. был остановлен. Еще одним позитивным сигналом стал рост оптимизма прогнозов спроса. После резкого провала февраля, когда очищенный от сезонности баланс прогнозов показал 11-месячный минимум, в марте показатель вырос, но до обычного для предыдущих месяцев нулевого уровня. Оценки запасов готовой продукции стали третьим позитивным сигналом марта. Баланс этого показателя после 6-месячного (тоже в сентябре 2015 г. – феврале 2016 г.) ухудшения упал в марте сразу на 5 п.п. и вернулся, таким образом, к скромному по прошлым кризисам, но обычному для начала этого кризиса уровню избыточности оценок. Четвертым «плюсом» марта стали инвестиционные планы, достигшие лучших с сентября 2014 г. (т.е. с начала текущего кризиса) значений. Баланс показателя вплотную приблизился к нулевой отметке,

хотя все еще оставался отрицательным, но очень небольшим (–1 п.п.) по абсолютной величине. Напомним, что в начале 2015 г. он опускался ниже –30 п.п. Таким образом, весной 2016 г. промышленность почти преодолела психологический барьер инвестиционного пессимизма (рис. 19).



Рис. 19. Баланс ожидаемых изменений капвложений и удовлетворенность их фактическими объемами

Одним из факторов перехода инвестиций из минуса в плюс российские промышленные предприятия считают укрепление рубля. В 2015 г. вопрос о том, какое изменение курса национальной валюты было бы предпочтительным для роста инвестиций, задавался дважды: в мае и в декабре. В декабрьском опросе речь шла о росте инвестиций уже в 2016 г. И всегда, по оценкам предприятий, влияние курса рубля на инвестиционную активность получалось вполне определенным. В мае 2015 г., когда рубль переживал период явного укрепления, потребность в его усилении для роста инвестиций в собственное производство была у 61% предприятий. В декабре 2015 г., когда рубль слабел, эта же потребность достигла уже 73%.

Фактическая динамика спроса и выпуска в начале II квартала выглядела по-прежнему успокаивающе некризисно, запасы готовой продукции полностью контролировались предприятиями, прогнозы и планы продолжили восстановление после февральского провала. Достигнутые в апреле объемы продаж промышленной продукции устраивали (оценивались как «нормальные» для того этапа нашего непростого экономического развития) 53% предприятий, что стало 7-месячным максимумом показателя. Промышленность, таким образом, продолжала демонстрировать высокую адаптируемость к фактически складывающимся, но не до конца понятным условиям кризисного 2016 г. Инвестиционные намерения, хотя и не отличались устойчивой позитивной динамикой, все же были не так пессимистичны, как в 2015 г. В апреле они в очередной раз «отработали» назад – апрельский баланс показателя потерял 9 пунктов после мартовского максимума текущего кризиса. Аналогичная картина была зафиксирована в декабре 2015 г. – январе 2016 г., когда баланс после скачка вверх на 13 п.п. вернулся на прежние уровни уверенного песси-

мизма. Таким образом, возникавшие в промышленности позитивные импульсы инвестиционных намерений не приобретали устойчивый характер и не смогли реализоваться на практике в росте инвестиций. Однако сам факт появления таких импульсов на уровне предприятий являлся, несомненно, положительным сигналом.

Нулевой промышленный рост первой половины 2016 г. имел очень хорошую обеспеченность квалифицированными кадрами: доля ответов «достаточно» при оценке количества работников на предприятиях достигла исторического максимума в 80% (рис. 20). Ранее подобный результат был получен только в 2012 и 2013 гг. Оставшиеся 20% ответов предприятий приходились на оценки «более чем достаточно» и «менее чем достаточно». Баланс последних двух оценок («более» – «менее») уже три квартала находился в окрестности нуля, т.е. избыток кадров в промышленности в целом практически полностью уравнивается их недостатком. При этом доля ответов «менее чем достаточно» опустилась во II квартале 2016 г. до минимума с января 2010 г., т.е. с момента завершения предыдущего кризиса. Избыточная же занятость в промышленности стабилизировалась на совсем некризисном уровне в 11%. В преддефолтный период последний показатель находился в интервале 35–40%, а в кризис 2008–2009 гг. – в интервале 24–35%.

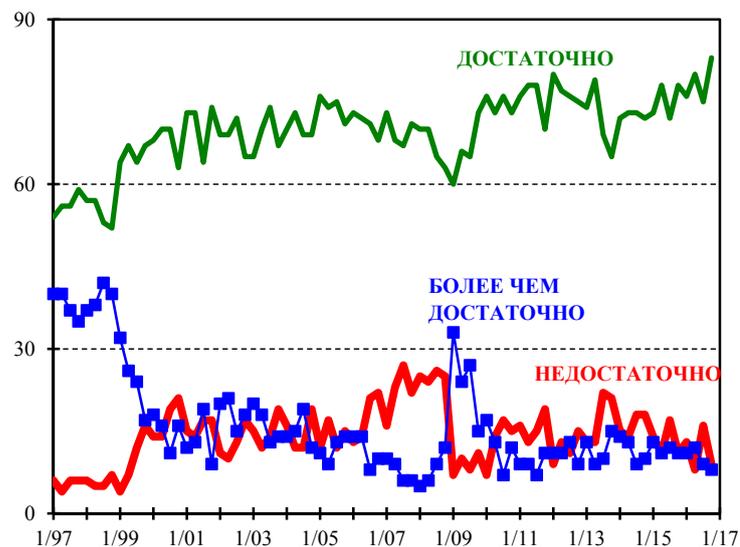


Рис. 20. Доля предприятий с избыточной, достаточной и недостаточной численностью персонала, 1997–2016 гг.,%

Неожиданно позитивная майская динамика спроса увеличила удовлетворенность достигнутыми объемами продаж до 54%, но не добавила уверенности промышленности в сохранении положительного тренда: прогнозы спроса, уверенно набравшие оптимизм в марте-апреле по очищенным от сезонного и календарного факторов данным, в мае неожиданно рухнули на 8 пунктов. Пессимизм чиновников и аналитиков тоже не способствовал росту оптимизма ожиданий предприятий.

Оценки запасов готовой продукции подтверждают вывод о позитивной динамике спроса. Избыточность (баланс) запасов резко снизилась в марте 2016 г. и осталась на уровне +2...+3 пункта. В мае формирование баланса оценок произошло при сокращении как доли оценок «выше нормы», так и доли оценок «ниже нормы». В результате доли

этих ответов (10 и 7% соответственно) достигли исторических минимумов всего (1992–2016 гг.) периода инструментальных наблюдений за оценками (не за объемами!) запасов в российской промышленности. Оценки же запасов как «нормальных» по-прежнему оставались стабильными в интервале 70–72%. Снижение доли определенных оценок запасов («выше нормы» + «нормальные» + «ниже нормы») произошло за счет роста доли ответов «нет ответа», что отражает рост непонимания в промышленности того, какой *физический* объем запасов был адекватен текущей ситуации. В мае 2016 г. отказ от оценок своих запасов достиг 11% и, таким образом, превысил долю ответов «выше нормы» или «ниже нормы», хотя еще в январе 2016 г. отказывались от определенных оценок своих запасов только 5% предприятий.

В условиях постоянно откладывавшегося (даже официально) восстановления промышленного роста, ожидаемая интенсивность которого тоже не сулила приятных сюрпризов, промышленность пересмотрела оценки обеспеченности таких неоптимистичных прогнозов мощностями – и, что совершенно логично, в сторону их лучшего обеспечения. Недостаток мощностей в связи с ожидаемыми промышленностью изменениями спроса на выпускаемую продукцию опустился во II квартале 2016 г. до 5%. Это почти минимальный уровень нехватки оборудования за весь период мониторинга показателя с 1993 г. Меньший дефицит мощностей (3%) регистрировался опросами ИЭП в предефолтный период, в апреле 2009 г. и в январе 2013 г.

1-е полугодие кризисного 2016 г. завершилось для российской промышленности в условиях все более позитивной фактической динамики спроса и выпуска. Однако в своих планах и прогнозах предприятия не были готовы преодолеть нынешний вялотекущий кризис. Очищенные от сезонности балансы прогнозов спроса остались в окрестности нуля. Исходный баланс планов выпуска потерял в июне 11 пунктов, очищенный от сезонности – 2 и в результате опустился почти до минимума 2012–2016 гг. Промышленность не видела достаточных оснований для начала статистически различимого властями роста выпуска, в первую очередь из-за недостаточных объемов спроса, а во вторую – из-за неясности перспектив выхода российской экономики из затяжного кризиса, стартовавшего в 2014 г.

Начало 2-го полугодия продемонстрировало нестабильность позитивных тенденций в российской промышленности и обоснованность неоптимистичных прогнозов II квартала 2016 г. В июле спрос на промышленную продукцию претерпел, по оценкам предприятий, резкие для второго кризисного года негативные изменения. Однако такое развитие событий спокойно воспринималось российской промышленностью. Доля «нормальных» оценок текущих объемов спроса с апреля превышала 50%, т.е. большинство предприятий было все-таки удовлетворено своими продажами и более чем уверенно контролировало свои запасы готовой продукции. В июле 2016 г. доля их «нормальных» оценок достигла очередного абсолютного рекорда для всего предыдущего 290-месячного периода инструментальных наблюдений за этим показателем – 76% предприятий считали свои объемы «нормальными». Среди оставшихся 24% преобладали оценки «выше нормы», но только на 2–4 пункта. То есть традиционный баланс показывал символический и в высшей степени рациональный для текущего исторического момента излишек запасов готовой продукции.

В начале III квартала промышленность определила для себя основные факторы, сдерживающие рост ее выпуска в условиях укрепления курса рубля. Основным (самым массовым) препятствием для промышленного роста оставался недостаточный внутренний

спрос – так считало не менее половины российских предприятий. Максимум упоминаний этого фактора (55%) в ходе текущего кризиса пришелся на I квартал 2016 г., т.е. совсем не на пик кризиса в начале 2015 г. Впрочем, в начале 2016 г. был зарегистрирован пик упоминаний и другой важнейшей на данном историческом этапе помехи для роста – неясности текущей ситуации и ее перспектив. Тогда почти половина руководителей российской промышленности не понимала, что происходит в российской экономике. Но уже через полгода уровень непонимания снизился до обычных для докризисных кварталов 35%. Однако рост понимания, скорее всего, связан с осознанием того, что в российской экономике ничего не происходит и перспективы ее выглядят аналогично.

3-е место в рейтинге ограничений промышленного роста предприятия отдали недостаточному экспортному спросу. Это логично в условиях укрепления курса рубля, но нелогичным представляется снижение упоминаний этой помехи до 22% после 32% в IV квартале 2015 г. и 29% в I квартале 2016 г. Видимо, предыдущая волна девальвации сформировала тогда завышенные и неоправдавшиеся надежды на рост внешнего спроса. Однако последовавшее затем укрепление рубля и положительная динамика внутреннего спроса позволили российской промышленности снизить запрос на экспортный спрос.

В III квартале в российской промышленности сохранился привычный застой при полном и несложном в такой ситуации контроле предприятий за положением дел. После июньского взлета баланса изменений спроса и июльского провала промышленность подтвердила возврат к слабой негативной динамике продаж. Однако в целом результаты опросного мониторинга изменений объемов спроса за первые 9 месяцев 2016 г. выглядят в высшей степени неопределенно. Ответы предприятий не давали оснований ни для вывода о явном продолжении кризиса, ни для вывода о его завершении. Прогнозы предприятий свидетельствовали об отсутствии в первые 9 месяцев 2016 г. в российской промышленности надежд на рост продаж. После психологически тяжелого I квартала 2015 г. промышленность устойчиво прогнозировала примерно нулевой рост спроса. Но если сначала такие прогнозы воспринимались наблюдателями, ожидавшими в 2015 г. полноценного по глубине кризиса, со скепсисом недооценки предприятиями «правильной» глубины падения, то в 2016 г. сохранение нулевых прогнозов роста спроса в промышленности оценивалось уже как ошибка в другую сторону – предприятия не видят «правильного» момента начала промышленного роста, который вот-вот должен наступить, но все никак не наступает.

Такая динамика спроса позволяла предприятиям уверенно контролировать запасы готовой продукции (рис. 21). В июле–сентябре доля «нормальных» оценок их физических объемов оставалась на уровне исторического (1992–2016 гг.) максимума в 75%. Оставшиеся 25% оценок примерно поровну делились между ответами «выше нормы» и «ниже нормы», т.е. их баланс пребывал в окрестности нуля. Максимальное (т.е. наиболее кризисное) значение баланса оценок запасов готовой продукции в ходе текущего кризиса было получено в феврале 2016 г. и составило +9 пунктов: тогда 17% предприятий оценили свои запасы как «выше нормы» против 8% оценок «ниже нормы». В декабре 2014 г. – марте 2015 г. баланс оценок стабильно находился в интервале –2...+3 пункта и никак не вписывался в кризисную картину российской промышленности, которую изображали власти и аналитики.

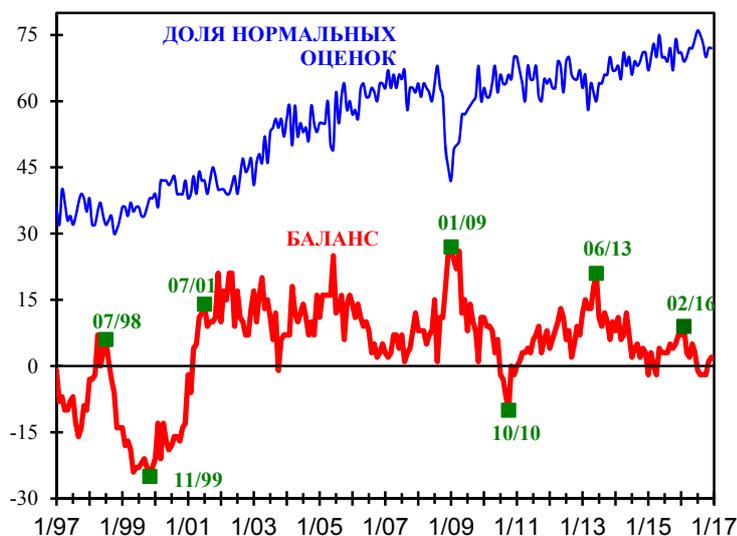


Рис. 21. Баланс оценок запасов готовой продукции, 1997–2016 гг.,
(баланс = % выше нормы – % ниже нормы)

Аналогичная картина наблюдается и с запасами сырья и материалов. В III квартале 2016 г. доля их «нормальных» оценок достигла исторического максимума в 80%. Российская промышленность как никогда хорошо была обеспечена сырьем, материалами, комплектующими для обеспечения текущего выпуска и даже для его возможных изменений, которые вряд ли окажутся шоковыми (но со знаком «плюс») для производителей. Поэтому предприятия не только обладали достаточными производственными мощностями, но и были хорошо обеспечены запасами сырья для удовлетворения возможного роста спроса на продукцию.

IV квартал 2016 г. стал для российской промышленности периодом явных позитивных изменений. Уже октябрь продемонстрировал формирование первых надежд на преодоление стагнации. Динамика спроса впервые в ходе текущего кризиса вышла (даже по традиционно заниженным оценкам предприятий) «в плюс», прогнозы продаж тоже достигли положительных значений балансов, удовлетворенность объемами спроса сохранила высокие и совсем не кризисные значения. При этом оценки предприятиями запасов готовой продукции демонстрировали недостаточность их физических объемов при неготовности промышленности пойти на увеличение запасов в условиях неуверенности в устойчивости положительных тенденций. Этот вывод подтверждает мониторинг ограничений промышленного роста (по версии предприятий). 2-е место в этом рейтинге стабильно занимает «неясность текущей экономической ситуации и ее перспектив». С середины 2016 г. указанный фактор мешал трети российской промышленности выстраивать осмысленную стратегию выпуска.

Инвестиционные планы предприятий тоже демонстрировали недостаточную уверенность отрасли в скором начале промышленного роста. Колебания инвестиционных настроений в середине года с положительным трендом начали затухать с перспективой разворота в сторону большего инвестиционного пессимизма. Нежелание промышленно-

сти инвестировать опиралось не только на неясность и непредсказуемость макроэкономической ситуации, но и на достаточность, по мнению большинства предприятий, даже сокращающегося объема фактических инвестиций. Так оценили свои вложения в III квартале 2016 г. 61% предприятий, что стало кризисным максимумом показателя. А недостаток инвестиций сдерживал рост выпуска в IV квартале 2016 г. только у 13% предприятий, что стало уже кризисным минимумом.

В ноябре российская промышленность столкнулась с ухудшением динамики спроса, что заставило ее притормозить символический рост выпуска и довольно резко скорректировать прогнозы спроса при сохранении, однако, высокой по кризисным меркам удовлетворенности сложившимися объемами продаж. В такой ситуации оценки запасов готовой продукции продемонстрировали колебания крайне незначительные по величине и без признаков утраты контроля предприятий за их объемами. Оценки запасов сырья и материалов демонстрировали в IV квартале 2016 г. по-прежнему высокую готовность промышленности к выходу из затянувшейся стагнации. Нормальными для текущего момента запасами обладали 80% промышленных предприятий, что близко к абсолютному максимуму показателя для всего 24-летнего периода его мониторинга ИЭП в 1993–2016 гг. Абсолютный максимум в 81% был получен в начале 2012 г., но он оказался неустойчивым. В результате среднегодовые оценки запасов сырья и материалов 2016 г. стали самыми лучшими: 79% предприятий оценивали их как «нормальные», 15% – как «ниже нормы», 3% – как «выше нормы». И действительно, «недостаток сырья и материалов» поставлен в 2016 г. российской промышленностью на 12–13-е места в рейтинге 17 ограничений промышленного роста (по версии предприятий).

Завершение второго кризисного года российской промышленностью вселяет осторожный оптимизм. Динамика спроса на промышленную продукцию в конце года демонстрирует нетипичную для этого периода года позитивную картину, прогнозы спроса избежали традиционного декабрьского пика пессимизма в преддверии национальных январских каникул и вновь достигли кризисного максимума. Оценки запасов готовой продукции претерпели изменения, которые тоже свидетельствуют о формировании положительных настроений в промышленности. Баланс оценок («выше нормы» – «ниже нормы»), который в июле–октябре был стабильно отрицательным, с ноября стал набирать «позитив» избытка запасов и достиг +3 пунктов. Последнее значение, естественно, никак не может претендовать на признак затоваривания складов предприятий. Наоборот, промышленность, скорее, вышла из периода «неверия» в начинающийся рост выпуска (именно такая ситуация складывалась, например, в последефолтные месяцы) и перешла к поддержанию небольшого и хорошо управляемого излишка запасов (что характерно для периода устойчивого роста выпуска). Напомним, что в текущий кризис промышленность вошла совсем не по-кризисному – без излишка запасов готовой продукции, затем под влиянием обещаний его скорого завершения перешла к политике их умеренного избытка. «Отскок от дна кризиса» так и не наступил, и это привело к формированию самого большого для 2015–2016 гг. излишка запасов готовой продукции, но – в феврале 2016 г. Смена официальной риторики и появление более реалистичных прогнозов продолжительности кризиса заставили промышленность избавиться от избыточных в такой ситуации запасов готовой продукции (в марте–июне 2016 г.), а затем уйти «в минус» по балансу оценок запасов (июль–октябрь 2016 г.).

* * *

Российская промышленность прошла второй год экономического кризиса почти так же спокойно, как и первый. Только в I квартале 2016 г. у предприятий возникли некоторые трудности, связанные с осознанием того факта, что обещанный властями «отскок от дна кризиса» так и не наступил. Однако смена официальной риторики и аккуратная политика в области выпуска и цен позволили российской промышленности быстро адаптироваться к официально признанному затяжному кризису и оценить свое состояние в конце кризисного 2016 г. как беспрецедентно «нормальное».

4.4. Инвестиции в основной капитал¹

4.4.1. Инвестиционные ресурсы и финансовые условия инвестиционной деятельности

Динамика инвестиционной деятельности в 2014–2016 гг. была неоднородной и определялась влиянием факторов и условий (1) посткризисного восстановления 2009–2012 гг. и (2) адаптации экономики при ограничении доступа на мировой рынок капитала. Пик инвестиционного кризиса был пройден в 1-й половине 2009 г., и к концу 2011 г. инвестиции в основной капитал практически восстановились на докризисном уровне. Их доля составила 19,7% ВВП, но все же была на 1 п.п. ниже среднего показателя 2007–2008 гг., несмотря на то что в период 2010–2011 гг. инвестиции в основной капитал росли опережающими темпами по сравнению с динамикой ВВП. В 2012 г. рост инвестиций в основной капитал на уровне 6,8% относительно предыдущего года связан с реализацией крупных инфраструктурных и социально значимых инвестиционных проектов. Однако при сложившихся ресурсах сбережения доля инвестиций в основной капитал в 2012 г. оставалась ниже докризисных значений. На протяжении 2013 г. темпы роста инвестиций в основной капитал колебались в окрестности нуля и при росте всего на 0,8% к предыдущему году определили особенности динамики инвестиционного спроса в последующие годы (рис. 22).

Инвестиционный кризис 2014–2016 гг. явился самым продолжительным (11 кварталов падения) за последние 17 лет. Его основной чертой стали одновременное сужение внутреннего рынка при падении доходов экономики и населения, сокращение поставок импортных товаров инвестиционного назначения в условиях санкций, изменение структуры формирования инвестиционных ресурсов, ограничения на выход на мировой рынок капитала.

Наиболее острый период инвестиционного кризиса пришелся на 2015 г., когда падение инвестиций в основной капитал достигло 8,4% по сравнению с предыдущим годом. Резкое удорожание кредитных ресурсов, растущая инфляция, девальвация рубля, изменение структуры цен на продукцию инвестиционного назначения определяли снижение мотивации к инвестированию в основной капитал. Ключевая ставка в 2015 г. находилась в интервале 17,0% (16.12.2014) – 11,0% (03.08.2015) и усиливала снижение спроса на кредитные ресурсы на инвестиционные цели, на пополнение материальных оборотных средств. Повышение цен на продукцию инвестиционно-строительного комплекса в

¹ Автор раздела: О. Изряднова – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ.

2015 г. на 10,3% по сравнению с 2014 г. сузило спрос рынка на его услуги, что и привело к снижению рентабельности комплекса до 3,8% против 8,3% в 2013 г.

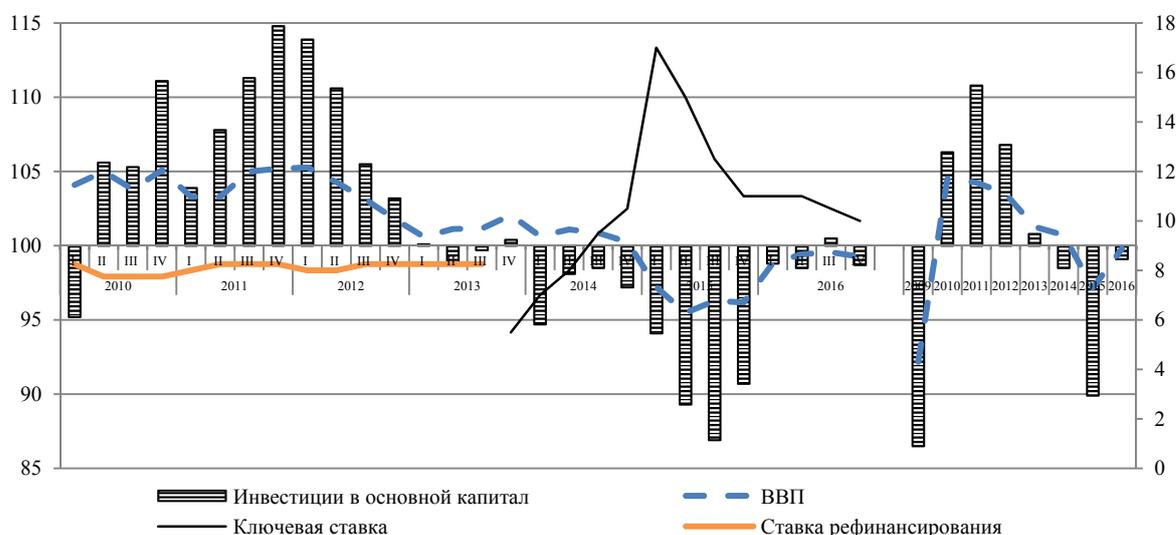


Рис. 22. Динамика инвестиций в основной капитал в 2010–2016 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

Инвестиционный кризис продолжился и в 2016 г., но явно стала прослеживаться тенденция к адаптации строительно-инвестиционного комплекса к изменившимся условиям функционирования экономики.

В 2016 г. снижение процентных ставок до 10,5% (14.06) и 10,0% (19.09) позволило инвестиционно-строительному комплексу снизить глубину спада и восстановить – хотя и незначительный – рост инвестиций в основной капитал (+0,5%) в III квартале 2016 г. Надо заметить, что ценовая политика инвестиционно-строительного комплекса, которая в 2014–2015 гг. ориентировалась на упреждающий динамичный рост цен, претерпела в 2016 г. существенные изменения: сводный индекс цен на продукцию и услуги инвестиционного назначения замедлился до 3,2%, а на приобретение машин и оборудование снизился на 2,2% относительно предыдущего года. Это позволило снизить глубину падения инвестиций в основной капитал в 2016 г. до 0,9% относительно 2015 г. (табл. 11).

Таблица 11

Финансовые условия инвестиционной деятельности в 2010–2016 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8
Ставка рефинансирования (на конец года), %	7,75	8,0	8,25	8,25			
Ключевая ставка (на конец года), %	-	-	-	5,50	17,00	11,0	10,0
Международные резервы Банка России (на конец года), млрд долл.	479,4	498,6	537,6	509,6	385,5	368,0	377,7
Чистый ввоз (-) / вывоз (+) капитала частным сектором, млрд долл.	30,8	81,4	53,9	60,3	152,1	57,5	15,4
Индексы цен, в % к декабрю							
потребительские цены на товары и услуги	108,8	106,1	106,6	106,5	111,4	112,9	105,4
цены производителей промышленных товаров	116,7	112,0	105,1	103,7	105,9	112,4	107,4
сводный индекс цен на продукцию инвестиционного назначения	109,1	108,0	106,9	104,9	107,2	110,3	103,2

Окончание таблицы 11

1	2	3	4	5	6	7	8
в том числе:							
производителей на строительную продукцию	109,6	109,3	108,3	104,3	104,6	104,1	106,6
на приобретение машин и оборудования	106,1	105,6	103,9	103,1	112,3	120,1	97,8
Официальный курс доллара к российскому рублю (на конец года), руб./долл.	30,48	32,20	30,37	32,73	56,26	72,88	62,10

Источник: Росстат.

Инвестиционная модель 2014–2016 гг. характеризовалась следующими чертами: обозначилась тенденция к повышению доли валового сбережения в результате изменения курса рубля; рост доли прибыли и других смешанных доходов в ВВП при растущей инфляции не оказывал существенного влияния на принятие инвестиционных решений; ужесточение бюджетных ограничений привело к снижению доли финансирования государственных инвестиций до 2,0% ВВП, в том числе за счет средств федерального бюджета до 1,1% ВВП; высокие процентные ставки усилили тенденцию к росту депозитов юридических и физических лиц. Так, доля в ВВП привлеченных кредитными организациями средств предприятий в 2015 г. составляла 22,8% ВВП и депозитов населения – 27,9% ВВП. В 2016 г. снижение процентных ставок ослабило динамику вкладов и депозитов предприятий, и их доля в ВВП снизилась до 19,1% (табл. 12).

Таблица 12

**Основные характеристики инвестиционных ресурсов
в 2011–2016 гг., % ВВП**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Валовое сбережение	31,2	29,6	26,3	28,6	30,2	30,6
Валовое накопление основного капитала	20,0	20,2	20,2	21,1	20,7	21,1
Инвестиции в основной капитал	18,5	18,8	18,9	17,6	17,5	17,0
Валовая прибыль и другие смешанные доходы	41,5	41,1	39,1	38,9	43,9	42,7
Доходы консолидированного бюджета	34,9	35,0	34,4	33,8	32,3	32,0
Бюджетные средства на инвестиции	2,7	2,6	2,7	2,2	2,3	2,0
в том числе за счет средств федерального бюджета	1,4	1,4	1,4	1,2	1,4	1,1
Прирост финансовых активов и приобретение недвижимости	9,7	8,7	9,3	7,8	11,7	н/д
Вклады (депозиты) физических лиц	19,9	21,3	23,9	23,4	27,9	28,1
Вклады депозиты юридических лиц	14,0	14,3	15,3	21,5	22,8	19,1

Источник: Росстат.

На динамику и структуру формирования инвестиционных ресурсов существенно повлияли ограничения на возможность привлечения иностранных инвестиций в российскую экономику. После более чем двукратного падения прямых иностранных инвестиций в российскую экономику в 2009 г., несмотря на позитивную динамику в последующие четыре года, восстановления их объема на докризисном уровне 2008 г. не произошло (табл. 13).

Снижение суверенных рейтингов и возрастающие риски существенно повлияли на инвестиционное поведение иностранных инвесторов. С введением санкций и с ограничением на заимствования на внешнем рынке произошло одновременное сокращение прямых инвестиций в российскую экономику и снижение доходов от инвестиционной деятельности за рубежом. Прямые иностранные инвестиции в российскую экономику в 2015 г. сократились более чем в 3,4 раза по сравнению с 2014 г. и составили менее 10,6% от показателя 2013 г., а российские инвестиции за границу снизились в 2,6 раза (25,7% от значений 2013 г.). В 2016 г. на ослабление напряженности в российской экономике

иностранные инвесторы отреагировали увеличением масштабов прямых инвестиций: за I–III кварталы прямые иностранные инвестиции составляли 11,2 млрд долл. при 6,5 млрд долл. в целом за 2015 г. Необходимо отметить, что с 2009 г. российская экономика выступает чистым экспортером капитала.

Таблица 13

**Прямые инвестиции Российской Федерации в 2007–2016 гг.
(сальдо операций платежного баланса), млрд долл.**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 январь–сентябрь*
Прямые инвестиции	-11,1	-19,1	6,7	9,4	11,8	-1,8	17,3	35,1	15,7	6,0
За границу	44,8	55,7	43,3	52,6	66,9	48,8	86,5	57,1	22,2	17,1
В Россию	55,9	74,8	36,6	43,2	55,1	50,6	69,2	22,0	6,5	11,2

*Знак сальдо операций по прямым инвестициям «+» – превышение активов над обязательствами, «-» – превышение обязательств над активами.

Источник: ЦБ России.

4.4.2. Материально-вещественные ресурсы
строительно-инвестиционной деятельности

Основным направлением использования инвестиций в основной капитал является новое строительство, доля которого составляет почти 3/5 общего объема инвестиций.

Результатом такой политики стало снижение среднего возраста машин и оборудования до 11,5 года на начало 2016 г. при 13,5 года в 2010 г. Однако следует отметить, что общие характеристики парка машин и оборудования определяются повышением степени износа, удельного веса полностью изношенных и низкими коэффициентами выбытия машин и оборудования. Такая несбалансированность воспроизводственной структуры парка машин и оборудования является фактором, снижающим эффективность использования основного капитала и конкурентоспособность российской экономики (табл. 14).

Таблица 14

**Основные характеристики состояния основных фондов
на начало года**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Степень износа основных фондов (на конец года), %	47,1	47,9	47,7	48,2	49,4	47,7
Удельный вес полностью изношенных машин и оборудования (на конец года), %	21,0	22,0	21,8	22,1	23,1	24,5
Средний возраст машин и оборудования, лет	13,5	13,3	13,3	13,0	12,4	11,5
Коэффициент обновления (ввод в действие основных фондов, в % от основных фондов на конец года, в постоянных ценах)	3,7	4,6	4,8	4,6	4,3	3,9
Коэффициент выбытия (ликвидация основных фондов, в % от основных фондов на начало года, в постоянных ценах)	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8

Источник: Росстат.

С изменением направлений использования инвестиций в основной капитал и особенностями видовой структуры расходов на новое строительство, реконструкцию, модернизацию и техническое перевооружение производства в структуре инвестиционных расходов повышается доля затрат на машины, оборудование и транспортные средства (табл. 15).

Таблица 15

Структура использования инвестиций в основной капитал по направлениям деятельности (в фактически действовавших ценах, без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами)*

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100	100
В том числе:							
строительство	54,5	61,1	58,1	58,3	57,7	59,2	58,6
модернизация и реконструкция	21,7	18,8	19,3	19,5	18,8	17,4	17,3
приобретение новых основных средств	23,8	20,1	22,8	22,2	23,5	23,4	24,1

*Данные за 2016 г. в соответствии с регламентом публикации статистических данных появятся в печати во второй половине 2017 г.

Источник: Росстат.

Перераспределение инвестиционных средств по видам основных фондов происходило под влиянием изменения структуры цен на продукцию и услуги инвестиционного назначения. Значительное повышение цен на продукцию инвестиционного назначения в 2014–2015 гг. на 18,2%, в том числе затрат на приобретение машин и оборудования на 34,9%, сделало необходимой коррекцию цен. В 2016 г. индексы цен приобретения машин и оборудования инвестиционного назначения составили 97,8% к декабрю предыдущего года. Принятая стратегия изменения цен позволила снизить затраты и выйти на положительный сальдированный результат деятельности. В 2013–2016 гг. основными факторами, сдерживающими инвестиционную активность организаций, стали недостаточный спрос на продукцию, высокие процентные ставки, а также неопределенность экономической ситуации. Доля предприятий, которые указывали на недостаток собственных средств как на ограничитель инвестиционной активности, находилась на уровне средних значений за последние 5–6 лет, но ситуация осложнялась снижением мотивации к совершенствованию технико-технологических характеристик производства. Сохраняются высокая степень физического и морального износа основных фондов, неблагоприятная возрастная структура парка машин, низкие темпы обновления и выбытия.

Машиностроительный комплекс на протяжении длительного времени отстает по темпам развития от динамики инвестиций в основной капитал. Недостаток отечественного производства товаров инвестиционного назначения восполнялся импортом машин и оборудования. Покупка зарубежного оборудования до кризиса 2008–2009 гг. и девальвации рубля в 2014–2015 гг. была более выгодна предприятиям по ряду причин (его сравнительно низкая цена, высокое качество, послепродажный сервис) (рис. 23).

По итогам января–сентября 2016 г., доля импорта товаров инвестиционного назначения в общем объеме импорта составила 24,6% и на 2,3 п.п. превысила показатель годом ранее. Одновременное восстановление позитивной динамики импорта товаров инвестиционного назначения и выпуска отечественных машин и оборудования в III квартале 2016 г. относительно аналогичного периода предыдущего года стало фактором выхода динамики инвестиций в основной капитал в область положительных значений.

Динамика отечественного производства и технико-экономические характеристики основных фондов в инвестиционно-строительном комплексе являются явно недостаточными для ускорения процессов модернизации экономики. Хотя следует отметить несколько позитивных моментов. Во-первых, за последние пять лет изменение пропорций

основных фондов по видам происходило при опережающем росте коэффициентов обновления основных фондов обрабатывающих производств относительно показателей добычи полезных ископаемых и производства, распределения электроэнергии, газа и воды.

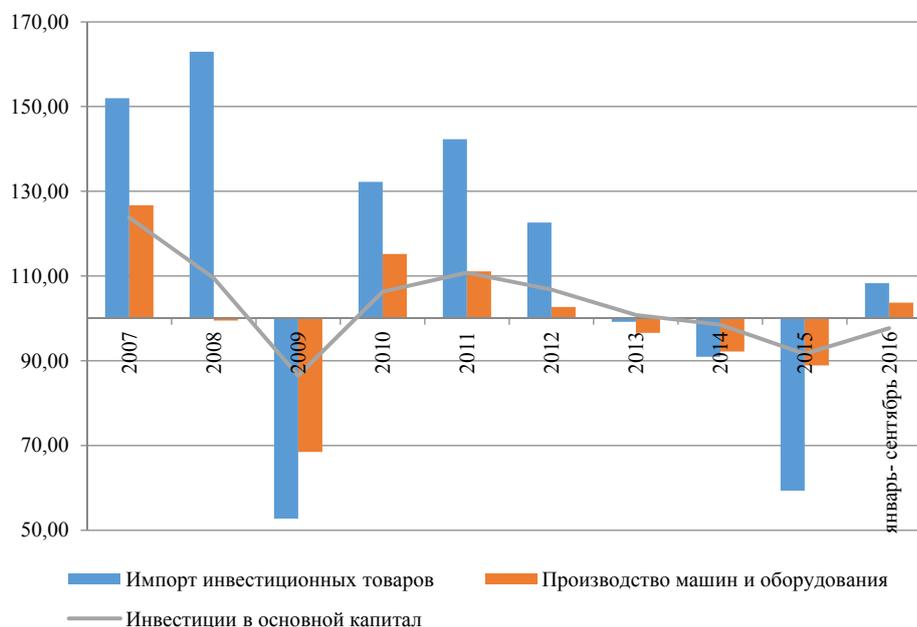


Рис. 23. Динамика отечественного производства машиностроительного комплекса, импорта машин и оборудования и инвестиций в основной капитал в 2007–2016 гг., % к предыдущему году

Во-вторых, динамично росли основные фонды транспорта, в-третьих, повысилась доля основных фондов торговли и финансовой деятельности при исключительно высокой норме обновления, в-четвертых, увеличилась доля фондов социальной сферы при коэффициентах обновления, превышающих средний показатель по экономике в целом. Улучшение характеристик основных фондов определяет потенциал роста производительности труда в том случае, если происходит изменение качественных характеристик человеческого капитала. В российской экономике наблюдается рост фондовооруженности труда при падении фондоотдачи и производительности труда. Очевидно, решение проблемы инвестиций не должно ограничиваться только воспроизводством основных фондов, необходимо включать инвестиции в человеческий капитал (табл. 16).

Таблица 16

Индексы фондовооруженности труда и фондоемкости производства в 2013–2015 гг., % к предыдущему году*

	Индекс изменения фондовооруженности			Индекс изменения фондоотдачи		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7
Всего	105,2	104,0	103,8	96,7	97,0	93,3
В том числе:						
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	103,1	103,7	104,5	103,3	99,6	100,5
рыболовство, рыбоводство	101,5	104,6	100,6	102,3	100,0	97,5
добыча полезных ископаемых	107,0	107,1	104,8	90,8	95,9	94,8

Окончание таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7
обрабатывающие производства	107,9	108,0	108,0	98,2	94,7	89,4
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	107,9	106,0	106,3	92,2	94,1	94,0
строительство	103,6	104,0	105,4	96,4	94,7	90,5
оптовая и розничная торговля	106,5	104,2	106,6	93,9	95,4	84,7
транспорт и связь	107,0	103,4	102,4	96,0	96,6	96,7
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	101,4	100,6	100,0	98,8	96,7	95,7

* Данные за 2016 г. в соответствии с регламентом публикации статистических данных появятся в печати во второй половине 2017 г.

Источник: Росстат.

4.4.3. Финансирование инвестиций в основной капитал по источникам и формам собственности

Ключевым источником формирования ресурсов и финансирования инвестиционной деятельности в 2016 г. оставались собственные средства предприятий и организаций, на долю которых приходилось 51,8% общего объема инвестиций в основной капитал (табл. 17). Динамика и структура использования собственных средств предприятий на инвестиции в основной капитал тесно коррелируют с показателями финансового состояния. В 2016 г. отмечались замедление темпов роста сальдированного результата и снижение рентабельности проданных товаров, продукции и услуг до 8,2% (январь–сентябрь) против 9,5% годом ранее. Это определило структурные сдвиги и масштабы привлечения средств для финансирования инвестиционных программ. В 2016 г. доля кредитов банков повысилась до 10,6% (+2,4 п.п. к 2015 г.), в том числе российских банков – до 7,6% (+1,2 п.п.) и иностранных банков – до 2,9% (+1,2 п.п.). Хотя по сравнению с 2015 г. было зафиксировано абсолютное сокращение иностранных инвестиций в основной капитал из-за рубежа, оно полностью компенсировалось увеличением кредитов иностранных банков. На уровень участия банков в финансировании инвестиционных программ в 2016 г. позитивное влияние оказали повышение активности российского банковского сектора, с одной стороны, и ослабление тенденции к оттоку капитала – с другой.

Доля бюджетных средств в источниках финансирования инвестиций в 2016 г. составила 16,0% общего объема инвестиций в основной капитал и сократилась на 2,3 п.п. по сравнению с 2015 г. По итогам 2016 г. структура финансирования инвестиций за счет бюджетных средств трансформировалась под влиянием повышения объемов и доли средств бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, которое компенсировало сокращение масштабов финансирования инвестиций из средств федерального бюджета. Доля средств федерального бюджета в общем объеме инвестиций в основной капитал в 2016 г. составила 9,0% при 11,3% в 2015 г.

Инвестиционная активность населения в 2015–2016 гг. характеризовалась абсолютным сокращением объемов инвестиций в долевое строительство жилья. В 2016 г. вклад средств населения на долевое строительство жилья снизился до 2,0% в общем объеме инвестиций в основной капитал при 2,4% годом ранее. В 2016 г. индивидуальными застройщиками за счет собственных средств и кредитов банков было построено 39,6% общего объема введенного жилья при показателе 41,2% в 2015 г. (рис. 24).

Таблица 17

**Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования
(без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций,
не наблюдаемых статистическими методами), %**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7
Инвестиции в основной капитал – всего	100	100	100	100	100	100
В том числе по источникам финансирования:						
собственные средства	41,9	44,5	45,2	45,7	50,2	51,8
привлеченные средства	58,1	55,5	54,8	54,3	49,8	48,2
из них:						
кредиты банков	8,6	8,4	10,0	10,6	8,1	10,5
Кредиты российских банков	6,8	7,2	8,9	8,0	6,4	7,6
В том числе кредиты иностранных банков	1,8	1,2	1,1	2,6	1,7	2,9
заемные средства других организаций	5,8	6,1	6,2	6,4	6,7	5,4
инвестиции из-за рубежа			0,8	0,9	1,1	0,5
бюджетные средства	19,2	17,9	19,0	17,0	18,3	16,0
В том числе:						
средства федерального бюджета	10,1	9,7	10,0	9,0	11,3	9,0
средства бюджетов субъектов Федерации	7,9	7,1	7,5	6,5	5,7	5,9
средства внебюджетных фондов	0,2	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2
средства, полученные от долевого участия на строительство (организаций и населения)	2,0	2,7	2,9	3,5	3,2	2,8
В том числе средства населения	1,3	2,1	2,3	2,7	2,4	2,0
прочие	22,3	20,0	15,6	15,7	12,8	12,1

Источник: Росстат.



Рис. 24. Инвестиционные средства на долевое участие в строительстве и расходы населения на приобретение недвижимости в 2008–2016 гг., млрд руб.

Источник: Росстат.

При падении реальных денежных доходов населения в 2015–2016 гг. происходило постепенное снижение доли расходов населения на приобретение недвижимости в общих денежных доходах и сбережениях населения с 4,5% в 2014 г. до 29% в 2015 г. и (по предварительные оценки) до 2,5% в 2016 г.

Инвестиционная стратегия государства 2009–2016 гг. исходила из признания крупного бизнеса в качестве важнейшего субъекта национальной модернизации и глобальной конкурентоспособности. Роль государства в качестве субъекта активизации инвестиционного процесса проводилась прежде всего в направлении активного участия государства в процессе формирования российского корпоративного сектора с акцентом на создание, оптимизацию и структурную эволюцию крупных компаний, а также на повышение их конкурентоспособности. В последние годы государство активно участвовало в процессе формирования государственных холдингов в авиакосмической, судостроительной промышленности, на железнодорожном транспорте, в нефтяном секторе. Однако кризисы 2008–2009 гг. и 2014–2016 гг. усилили диспропорции в управлении государственными инвестициями, что подчеркнуло недопустимость проведения политики расширения присутствия государства и наращивания объемов государственных инвестиций в условиях бюджетного дефицита при отсутствии отлаженных механизмов повышения отдачи от них.

Участие предприятий и организаций государственного сектора экономики в финансировании инвестиций в основной капитал сокращалось с 18,3% 2008 г. до 13,7% в 2016 г. Негативное влияние на инвестиционные процессы оказало постепенное ослабление деловой активности государственных корпораций (табл. 18).

Таблица 18

**Индексы инвестиций в основной капитал в текущих ценах
по формам собственности, % к предыдущему году**

	По полному кругу предприятий					Без субъектов малого предпринимательства	
	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2016
Инвестиции в основной капитал – всего	120,6	114,0	106,9	103,4	104,7	104,3	107,0
государственная собственность	118,1	113,6	109,5	89,4	96,6	104,4	110,5
муниципальная собственность	117,7	116,8	114,4	100,8	81,7	93,6	100,0
частная собственность	114,8	106,7	113,6	108,0	110,6	107,1	104,2
смешанная российская собственность	192,0	115,8	83,7	106,3	97,7	100,9	85,8
собственность государственных корпораций	162,6	117,5	108,4	103,9	77,7	78,6	110,1
иностранная и совместная российская и иностранная собственность	106,1	144,7	98,3	100,9	103,7	105,8	127,5

Источник: Росстат.

В период 2010–2016 гг. предприятия частной собственности сохранили рост номинальных объемов инвестиций и компенсировали неустойчивость инвестиционной деятельности государственных и муниципальных предприятий. Доля инвестиций в основной капитал предприятий частной собственности заметно повысилась, а инвестиционный кризис на предприятиях государственной формы собственности принял затяжной характер, став отражением низкой эффективности их функционирования.

Инвестиционные кризисы 2008–2009 гг. и 2014–2016 гг. в острой форме повлияли на уровень деловой активности в секторе предприятий иностранной собственности. Восстановление позитивной динамики инвестиций предприятий иностранной и совместной российской и иностранной собственности протекало в сдержанной форме относительно общей динамики инвестиций в основной капитал в текущих ценах.

Анализ структуры формирования инвестиций в основной капитал по формам собственности без учета субъектов малого предпринимательства в 2016 г. показывает сохранение позитивной роли частного сектора в инвестиционном процессе при стабилизации темпов государственной и смешанной форм собственности и корректирующем росте инвестиций государственных корпораций.

4.4.4. Динамика инвестиций в основной капитал

Пик падения инвестиций в основной капитал был пройден в III квартале 2015 г. Характерными для 2016 г. стали продолжение тенденции к ослаблению квартальной динамики сокращения инвестиций в 1-м полугодии и слабый рост в III квартале. По итогам 2016 г., инвестиции в основной капитал составили 99,1%, объем выполненных работ в строительстве – 95,7% от показателей аналогичного периода предыдущего года (рис. 25).

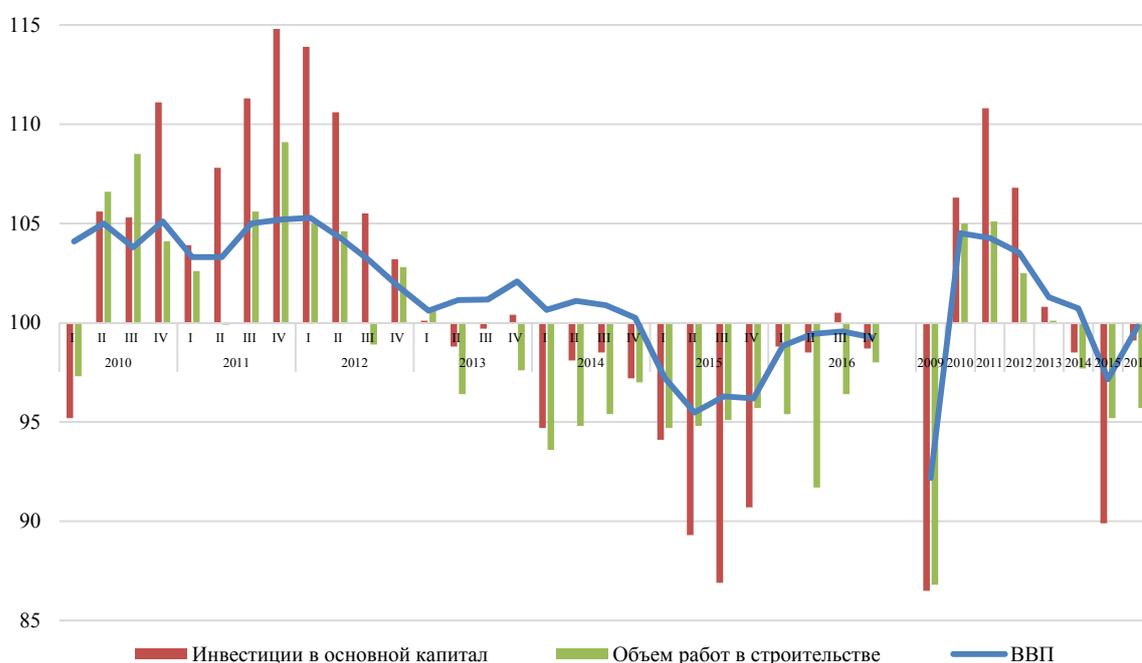


Рис. 25. Динамика инвестиций в основной капитал в 2010–2016 гг., в % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

Сложившийся в конце 2014 г. существенный разрыв между темпами вводов и объемами строительных работ являлся отражением сокращения объемов необходимых заделов и привел к усилению спада в строительном комплексе в 2015–2016 гг. При этом если в 2014 г. динамичный рост жилищного строительства ослаблял влияние сокращения объемов производственного строительства на общую динамику объемов работ, то со второй половины 2015 г. падение ввода жилой площади одновременно с сокращением ввода объектов производственного и социального назначения привело к углублению спада.

В III квартале 2016 г. после четырехквартальной отрицательной динамики объем ввода жилой площади вышел в область положительных значений. Восстановление роста

объемов деятельности в строительстве было поддержано увеличением инвестиций в строительство (100,5% к январю–сентябрю 2015 г.) и операции с недвижимостью (101,8%). В IV квартале 2016 г. падение ввода жилой площади резко усилилось и в результате по итогам года сократилось на 6,5% впервые с 2010 г. (рис. 26).

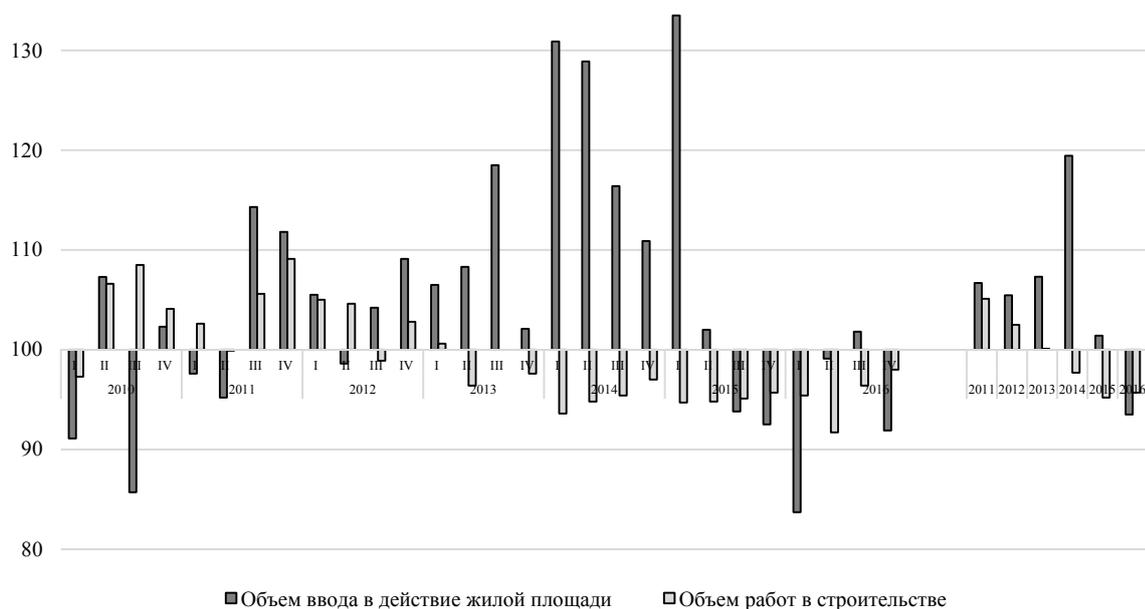


Рис. 26. Динамика объема ввода в действие жилой площади в 2010–2016 гг., % к соответствующему кварталу предыдущего года

Источник: Росстат.

Динамика инвестиций в основной капитал дифференцирована по крупным и малым предприятиям. При снижении общего объема инвестиций в основной капитал в 2016 г. на 0,9% в сегменте крупных и средних предприятий инвестиции в основной капитал сократились на 1,2% (табл. 19).

Таблица 19

Динамика физического объема инвестиций в основной капитал в 2010–2016 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Инвестиции в основной капитал (по полному кругу организаций, включая досчеты на инвестиции, не наблюдаемые прямыми статистическими методами)	103,7	105,0	109,6	100,8	98,5	89,9	99,1
Крупные и средние организации (инвестиции в основной капитал без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами)	96,2	112,1	108,6	93,1	102,3	89,8	98,8

Источник: Росстат.

Структура инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности в 2016 г. претерпела некоторые изменения по сравнению с предыдущим годом. Ускорение

роста инвестиций в добычу полезных ископаемых на 14,4% в 2016 г. относительно 2015 г сопровождалось сокращением капитальных вложений в обрабатывающее производство на 11,8%, в производство и распределение электроэнергии, газа и воды – на 11,2%. В результате инвестиции в промышленности сократились на 0,5% относительно предыдущего года.

Структурные изменения в обрабатывающем производстве определялись падением инвестиций в основной капитал машиностроительного комплекса на 21,6%, в производство строительных материалов – на 29,7%. Особенности изменения структуры инвестиций в машиностроительный комплекс в 2016 г. определялись фронтальным падением инвестиций в производство электрооборудования, электронного, оптического оборудования на 22,9%, в производство машин и оборудования – на 35,2%, в производство транспортных средств – на 15,1% относительно 2015 г.

Другой отличительной чертой 2016 г. был рост инвестиций в основной капитал химического производства на 8,3%, целлюлозно-бумажного производства – на 20,1%, металлургического производства – на 13,1%, что связано как с повышением экспортного потенциала этих производств, так и с процессами импортозамещения. Сократились инвестиции в производство нефтепродуктов – на 29,4% и в потребительский комплекс – на 12,3% по сравнению с 2015 г.

В контексте проблем стимулирования экономического роста приоритетное внимание должно было бы уделяться развитию инфраструктуры. Однако в 2016 г. падение инвестиций в транспорт и связь составило 0,3% по сравнению с 2015 г., в том числе в трубопроводный транспорт – 11,2%. Сужение внутреннего спроса обусловило сокращение инвестиций в развитие розничной торговли на 2,4% при увеличении вложений в развитие оптовой торговли на 27,8% (табл. 20).

Таблица 20

**Объем инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности
(без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций,
не наблюдаемых прямыми статистическими методами),
% к предыдущему году**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Всего	108,3	106,6	99,8	95,7	89,8	98,8
Сельское хозяйство	114,6	92,8	96,0	93,0	89,1	110,6
Рыболовство, рыбоводство	137,4	127,4	77,4	83,3	60,1	100,0
Промышленность	110,9	107,4	96,8	99,9	93,9	99,5
Добыча полезных ископаемых	113,8	111,8	93,6	105,9	110,7	114,1
Обрабатывающие производства	105,3	106,7	101,4	98,6	90,5	88,2
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	114,7	101,7	95,8	92,9	70,1	88,8
Строительство	90,6	79,9	84,0	81,2	83,7	103,5
Оптовая и розничная торговля	90,0	107,1	103,1	110,7	102,9	103,8
Транспорт и связь	118,3	98,4	88,5	92,1	86,4	99,7
Финансовая деятельность	136,8	111,4	80,8	74,9	81,5	107,4
Операции с недвижимым имуществом	91,9	100,8	104,4	103,1	84,3	88,7
Государственное управление	112,4	98,7	93,7	84,4	88,7	110,0
Образование	122,0	85,2	77,9	97,4	81,9	77,4
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	113,0	93,6	98,8	71,9	79,8	91,1
Предоставление прочих услуг	103,5	111,8	75,0	72,7	82,7	91,8

Источник: Росстат.

По итогам 2016 г. инвестиции в основной капитал составили только 88,2% от показателя 2013 г., они определяют стартовые условия функционирования инвестиционно-строительного комплекса в 2017 г. Основными факторами, определяющими уровень инвестиционной активности, остаются: неравенство прав рыночных агентов; чрезмерное влияние государства и неэффективное регулирование государственного и монопольных секторов; отсутствие радикальных мер по реструктуризации старых компаний, получающих государственную поддержку; высокие барьеры входа на рынок для новых компаний; слабое развитие инструментов государственно-частного партнерства, направленных на стимулирование инвестиций и создание новых высокопроизводительных рабочих мест.

4.5. Нефтегазовый сектор¹

Нефтегазовый сектор относится к числу базовых в экономике России и играет ведущую роль в формировании доходов государственного бюджета и торгового баланса страны. В 2016 г. добыча нефти в России достигла наивысшего уровня за период с 1990 г., а экспорт нефти был близок к историческому максимуму. В результате проводимого в нефтяном секторе «налогового маневра» заметно увеличилась глубина переработки нефти, снизились производство и экспорт мазута и более эффективный для государственного бюджета экспорт сырой нефти.

4.5.1. Динамика мировых цен на нефть и газ

Сформировавшееся в последние годы на мировом рынке нефти устойчивое превышение ее предложения над спросом привело к значительному снижению мировых цен на нефть. Основным фактором роста мирового предложения нефти явилось увеличение добычи сланцевой нефти в США благодаря применению новых технологий добычи и сложившимся в предыдущие годы высоким ценам на нефть. ОПЕК в этих условиях отказалась от сокращения установленной квоты добычи нефти и фактически перешла к политике сохранения своей доли на мировом рынке нефти. В результате в 2015 г. средняя цена на российскую нефть сорта Urals на мировом рынке упала до 51,2 долл./барр., а в 2016 г. – до 41,9 долл./барр. (табл. 21). При этом в январе 2016 г. цена опускалась до 28,8 долл./барр. (рис. 27).

Таблица 21

Мировые цены на нефть и природный газ в 2010–2016 гг., долл./барр.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Цена нефти Brent, Великобритания	79,6	111,0	112,0	108,8	98,9	52,4	44,0
Цена нефти Urals, Россия	78,3	109,1	110,3	107,7	97,7	51,2	41,9
Цена на российский газ на европейском рынке, долл./тыс. куб.м	296,0	381,5	431,3	402,0	376,0	267,9	156,7

Источник: IMF; OECD/IEA; Росстат.

Под воздействием низких цен на нефть в 2016 г. в мировой нефтяной отрасли продолжилось сворачивание добычи нефти на высокозатратных месторождениях, прежде всего на месторождениях сланцевой нефти в США. Значительно сократились инвестиции в разработку наиболее высокозатратных нетрадиционных месторождений – сланцевой

¹ Автор раздела: Ю. Бобылев – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ.

нефти в США, нефтеносных песков в Канаде, глубоководных месторождений в различных регионах мира. В то же время снижение добычи нефти в высокзатратных регионах фактически нейтрализовалось увеличением добычи в странах ОПЕК, стремившихся к расширению своей доли на рынке.

Для стран, доходы которых в решающей степени зависят от экспорта нефти, низкие цены на нефть усиливают стимулы к расширению доли на рынке: увеличением объемов поставок они стремятся хотя бы частично компенсировать сокращение доходов из-за падения цен. В результате реальностью стало систематическое превышение суммарной квоты добычи нефти странами ОПЕК.

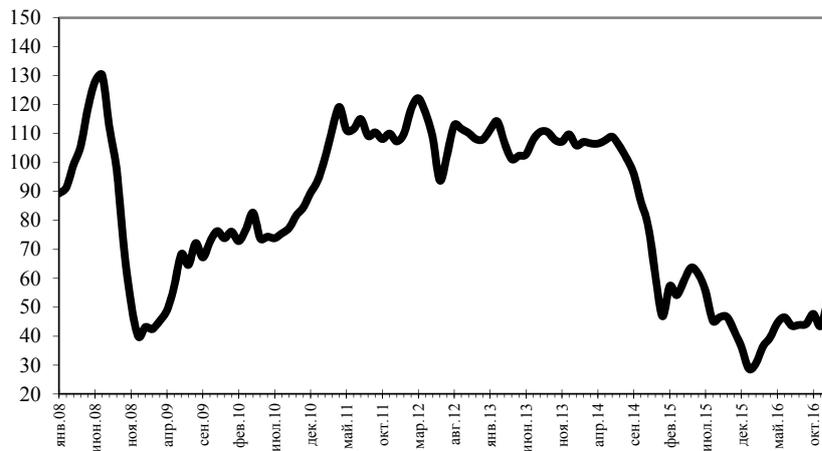


Рис. 27. Цена на нефть сорта Urals в 2008–2016 гг., долл./барр.

Источник: OECD/IEA.

В последние два года существенно выросла добыча нефти в Саудовской Аравии – крупнейшем производителе ОПЕК. Основной вклад в увеличение предложения нефти со стороны ОПЕК в 2015 г. внес Ирак, а в 2016 г. – Иран, который получил возможность повысить поставки нефти благодаря снятию действовавших против него санкций. В результате рост добычи нефти в Иране в 2016 г. полностью перекрыл сокращение ее добычи в США.

Падение цен на нефть побудило нефтедобывающие страны к действиям по ограничению объемов добычи. В конце 2016 г. странами ОПЕК и рядом нефтедобывающих стран, не входящих в ОПЕК, включая Россию, было достигнуто соглашение о сокращении добычи нефти начиная с 1 января 2017 г. В соответствии с данным соглашением страны ОПЕК (13 стран) должны сократить свою добычу на 1,2 млн барр. в сутки, а участвующие в соглашении 11 стран, не входящих в ОПЕК, – на 558 тыс. барр. в сутки, в том числе Россия – на 300 тыс. барр. в сутки.

Цены на российский природный газ на внешнем рынке также снизились. Цены на газ по долгосрочным контрактам, как правило, привязаны к ценам на нефтепродукты и с определенным лагом следуют за мировыми ценами на нефть. В то же время произошедшее в последние годы изменение ситуации на европейском газовом рынке – а именно увеличение предложения газа со стороны других газодобывающих стран и более низкий

уровень спотовых цен на газ по сравнению с ценами долгосрочных контрактов «Газпрома» – также оказывает понижающее влияние на цены реализации российского газа. В 2015 г. цена на российский газ на европейском рынке по сравнению с предыдущим годом снизилась на 29%, в 2016 г. – на 41,5%.

4.5.2. Динамика и структура производства в нефтегазовом секторе

Несмотря на падение цен на нефть и введенные финансовые и технологические санкции, в России сохранялась положительная динамика в добыче нефти (табл. 22). В 2016 г. добыча нефти в России достигла 549 млн т, что является максимальным уровнем за период с 1990 г. Положительное влияние на добычу оказали осуществленные в последние годы инвестиции и девальвация рубля, которая обеспечила снижение затрат нефтяных компаний в долларовом выражении и поддержание эффективности их работы в условиях низких цен на нефть. Также позитивно отразились на динамике нефтедобычи осуществленный в последние годы ввод в эксплуатацию нескольких крупных новых месторождений и произведенные изменения в налоговой системе, стимулировавшие освоение новых регионов добычи и углубленную разработку месторождений¹. В то же время условия добычи объективно ухудшаются. Значительная часть эксплуатируемых месторождений вступила в стадию падающей добычи, а новые месторождения в большинстве случаев имеют худшие горно-геологические и географические параметры, их разработка требует повышенных капитальных, эксплуатационных и транспортных затрат. Для компенсации падения добычи нефти на эксплуатируемых месторождениях необходимо освоение как новых месторождений в регионах с неразвитой или отсутствующей инфраструктурой, так и не вовлеченных в разработку запасов худшего качества в освоенных регионах.

Таблица 22

Производство и переработка нефти в России в 2010–2016 гг.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т	505,1	511,4	518,0	523,3	526,7	534,0	547,6
Первичная переработка нефти, млн т	249,3	258,0	270,0	278,0	294,4	287,2	284,5
Доля переработки нефти в ее добыче, %	49,4	50,4	52,1	53,1	55,9	53,8	52,0
Глубина переработки нефтяного сырья, %	71,1	70,8	71,5	71,7	72,4	74,4	79,1

Источник: Федеральная служба государственной статистики; Министерство энергетики РФ.

Результаты 2016 г. свидетельствуют о положительных эффектах проводимого в нефтяном секторе «налогового маневра» – структурной реформы системы налогообложения нефтяного сектора, которая предполагает поэтапное снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты и повышение налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ)². В соответствии с принятыми параметрами «налогового маневра» предельная ставка экспортной пошлины на нефть была снижена с 59% в 2014 г. до 30% в 2017 г., а

¹ См.: Бобылев Ю. Развитие нефтяного сектора в России // Вопросы экономики. 2015. № 6. С. 45–62; Бобылев Ю.Н., Расенко О.А. Нефтяной сектор экономики России: основные тенденции. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.

² См.: Бобылев Ю.Н., Идрисов Г.И., Синельников-Мурылев С.Г. Экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты: необходимость отмены и сценарный анализ последствий. М.: Изд-во Института Гайдара, 2012.

ставка экспортной пошлины на мазут повышена с 66 до 100% от ставки экспортной пошлины на нефть¹. Такая перестройка налоговой системы создала стимулы для модернизации нефтеперерабатывающих мощностей и привела к изменению ряда сложившихся тенденций.

Среди новых тенденций, проявившихся в 2015–2016 гг., следует выделить, во-первых, увеличение глубины переработки нефти и снижение производства и экспорта мазута, во-вторых, рост экспорта сырой нефти, более эффективного для государственного бюджета по сравнению с экспортом мазута, в-третьих, сокращение объема переработки нефти, объясняемое первыми двумя факторами (табл. 23).

В 2016 г. глубина переработки нефти достигла 79,1%, что для России является историческим максимумом. Можно отметить, что в 2000–2014 гг., т.е. в течение длительного периода вплоть до начала «налогового маневра», глубина переработки составляла 71–72%, а в 2015 г. – 74,4% (для сравнения: в ведущих промышленно развитых странах глубина переработки нефти достигает 90–95%).

Таблица 23

**Производство нефти, нефтепродуктов и природного газа в 2010–2016 гг.,
% к предыдущему году**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Нефть, включая газовый конденсат	102,1	100,8	101,3	100,9	100,7	101,4	102,5
Первичная переработка нефти	105,5	103,3	104,9	102,7	104,9	97,3	98,7
Автомобильный бензин	100,5	102,0	104,3	101,3	98,8	102,3	101,9
Дизельное топливо	104,2	100,3	98,7	103,1	107,4	98,9	100,2
Топочный мазут	108,5	104,6	101,6	103,3	102,0	91,1	80,2
Газ природный	111,4	102,9	97,7	102,1	95,7	98,7	101,0

Источник: Федеральная служба государственной статистики; Министерство энергетики РФ.

В 2016 г. в нефтяном секторе произошла консолидация государственных активов в результате покупки государственной компанией «Роснефть» контрольного пакета акций государственной компании «Башнефть». В связи с этим рыночная доля «Роснефти» существенно выросла. В 2016 г. доля «Роснефти» (включая «Башнефть») в общероссийской добыче нефти достигла 38,6%. Соответственно увеличилась и доля на рынке крупнейших ВИНК: на долю 5 крупнейших компаний («Роснефть», «ЛУКОЙЛ», «Сургутнефтегаз», «Газпром» и «Татнефть») в 2016 г. пришлось 80,4% добычи нефти (табл. 24). Сектор малых и средних нефтедобывающих компаний остается развитым относительно слабо. На компании с объемом добычи нефти до 2,5 млн т в год (до 50 тыс. барр. в сутки) в России приходится лишь 3% добычи (для сравнения: в США, где сектор малых и средних нефтедобывающих компаний продемонстрировал свою эффективность, доля компаний с объемом добычи до 50 тыс. барр. в сутки в общей добыче нефти составляет 46%).

В 2016 г. продолжали действовать экономические санкции, введенные в 2014 г. Помимо финансовых санкций, ограничивающих доступ российских нефтегазовых компаний к внешним источникам финансирования, рядом развитых стран установлен запрет на поставку в Россию оборудования и технологий для разработки трех категорий месторождений: для месторождений на арктическом шельфе, глубоководных месторождений и месторождений сланцевой нефти. Все три категории проектов критически зависят от

¹ См.: Бобылев Ю. Налоговый маневр в нефтяной отрасли // Экономическое развитие России. 2015. № 8. С. 45–49.

зарубежных технологий. В то же время для проектов освоения месторождений на арктическом шельфе и глубоководных месторождений, в которых инвестиционный цикл достаточно длительный, негативный эффект от их блокировки может проявиться лишь в долгосрочной перспективе. В условиях же низких цен на нефть реализация большинства проектов этой категории откладывается из-за их экономической неэффективности.

Таблица 24

Крупнейшие нефтедобывающие компании России в 2010–2016 гг.

	Добыча нефти в 2010 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти в 2015 г., млн т	Доля в общей добыче, %	Добыча нефти в 2016 г., млн т	Доля в общей добыче, %
«Роснефть»	112,4	22,3	189,2	35,4	211,1	38,6
«ЛУКОЙЛ»	90,1	17,8	85,7	16,0	83,0	15,2
ТНК-ВР	71,7	14,2	–	–	–	–
«Сургутнефтегаз»	59,5	11,8	61,6	11,5	61,8	11,3
«Газпром», включая «Газпром нефть»	43,3	8,6	51,3	9,6	55,2	10,1
В том числе:						
«Газпром»	13,5	2,7	17,0	3,2	17,4	3,2
«Газпром нефть»	29,8	5,9	34,3	6,4	37,8	6,9
«Татнефть»	26,1	5,2	27,2	5,1	28,7	5,2
«Башнефть»	14,1	2,8	19,9	3,7	–	–
«Славнефть»	18,4	3,6	15,5	2,9	15,0	2,7
«РуссНефть»	13,0	2,6	7,4	1,4	7,0	1,3
«НОВАТЭК»	3,8	0,8	4,7	0,9	8,0	1,5
Операторы СРП	14,4	2,9	15,0	2,8	16,0	2,9
Прочие производители	38,2	7,6	56,5	10,6	61,7	11,3

Источник: Министерство энергетики РФ; расчеты автора.

Также неэффективна при низких ценах на нефть и разработка значительной части российских месторождений сланцевой нефти. Однако технологии, используемые для разработки сланцевых месторождений (горизонтальное бурение, гидроразрыв пласта), применяются также при разработке месторождений традиционной нефти, прежде всего на месторождениях с высокой степенью выработанности запасов для более полного извлечения нефти. Поэтому запрет на поставку оборудования для горизонтального бурения и гидроразрыва является реальным ограничением с точки зрения возможностей углубленной разработки действующих месторождений.

Следует отметить, что потенциал дополнительной добычи на действующих месторождениях за счет их более углубленной разработки весьма значителен. Коэффициент извлечения нефти в России составляет лишь 28%, что значительно ниже среднего мирового уровня (для сравнения: в США значение данного коэффициента находится в диапазоне 35–43%, в Норвегии – 46%). В условиях низких мировых цен на нефть и действия технологических санкций углубленная разработка традиционных месторождений приобретает особое значение для поддержания добычи и экспорта нефти.

4.5.3. Динамика и структура экспорта нефти и газа

Российский экспорт нефти и нефтепродуктов в 2016 г. составил 410,8 млн т, что близко к историческому максимуму, достигнутому в 2015 г. При этом следует отметить произошедшее под воздействием «налогового маневра» заметное увеличение в 2016 г. экспорта сырой нефти (на 4,2%) и уменьшение экспорта нефтепродуктов (на 9,0%), что объясняется главным образом сокращением экспорта мазута (табл. 25, 26). Доля сырой нефти в суммарном нефтяном экспорте составила 62,0%, нефтепродуктов – 38,0%. При

этом доля экспорта в производстве дизельного топлива составила 63,8%, в производстве автомобильного бензина – 13,0% (для сравнения: в 2010 г. доля экспорта в производстве бензина – 8,2%, в 2015 г. – 12,1%).

Таблица 25

**Соотношение производства, потребления и экспорта нефти
и природного газа в 2010–2016 гг.**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Нефть, млн т							
Производство	505,1	511,4	518,0	523,3	526,7	534,0	547,6
Экспорт, всего	250,4	244,6	239,9	236,6	223,4	244,5	254,8
Экспорт в страны – нечлены СНГ	223,9	214,4	211,6	208,0	199,3	221,6	236,2
Экспорт в страны СНГ	26,5	30,2	28,4	28,7	24,1	22,9	18,6
Чистый экспорт	249,3	243,5	239,1	235,8	222,6	241,6	254,0
Внутреннее потребление	125,9	140,7	142,1	137,5	141,3	122,2	138,3
Чистый экспорт, % к производству	49,4	47,6	46,2	45,1	42,3	45,2	46,4
Нефтепродукты, млн т							
Экспорт, всего	132,2	130,6	138,1	151,4	164,8	171,5	156,0
Экспорт в страны – нечлены СНГ	126,6	120,0	121,2	141,1	155,2	163,3	148,1
Экспорт в страны СНГ	5,6	10,6	16,9	10,3	9,6	8,3	8,0
Чистый экспорт	129,9	127,2	136,8	150,0	162,8	170,2	155,3
Нефть и нефтепродукты, млн т							
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов	379,2	370,7	375,9	385,8	385,4	411,8	409,3
Чистый экспорт нефти и нефтепродуктов, % к производству нефти	75,1	72,5	72,6	73,7	73,2	77,1	74,7
Природный газ, млрд куб. м							
Производство	665,5	687,5	671,5	684,0	654,2	645,9	652,6
Экспорт, всего	177,8	184,9	178,7	196,4	172,6	185,5	198,7
Экспорт в страны – нечлены СНГ	107,4	117,0	112,6	138,0	124,6	144,7	164,7
Экспорт в страны СНГ	70,4	67,9	66,0	58,4	48,0	40,7	34,0
Чистый экспорт	173,5	179,2	171,6	189,3	165,5	178,4	189,8
Внутреннее потребление	492,0	508,3	499,9	494,7	488,7	467,5	462,8
Чистый экспорт, % к производству	26,1	26,1	25,6	27,7	25,3	27,6	29,1

Источник: Федеральная служба государственной статистики; Министерство энергетики РФ; Федеральная таможенная служба; расчеты автора.

Увеличился экспорт природного газа (на 7,1% по сравнению с предыдущим годом). При этом экспорт газа в страны дальнего зарубежья в 2016 г. достиг исторического максимума. Однако из-за сокращения поставок в страны СНГ общий экспорт газа пока не достиг уровня середины 2000-х годов. Удельный вес чистого экспорта в производстве газа в 2016 г. составил 29,1%.

Таблица 26

**Динамика экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа
из России в 2010–2016 гг., % к предыдущему году**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Нефть	101,2	97,6	98,2	98,6	94,4	109,4	104,2
Нефтепродукты	106,2	98,5	104,4	109,6	108,7	104,1	91,0
Природный газ	105,6	104,0	96,6	109,9	87,9	107,5	107,1

Источник: Федеральная служба государственной статистики; Федеральная таможенная служба.

Анализ динамики российского экспорта нефти 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 74,7% в 2016 г.

Это, однако, связано не только с увеличением абсолютных объемов экспорта, но и со значительным сокращением внутреннего потребления нефти в результате рыночной трансформации российской экономики, повышения эффективности использования нефти и замещения нефтепродуктов (топочного мазута) природным газом.

В результате падения мировых цен на нефть и газ доля топливно-энергетических товаров в российском экспорте снизилась с 69,5% в 2014 г. до 62,9% в 2015 г. и 58,1% в 2016 г. При этом доля нефти и нефтепродуктов в российском экспорте снизилась с 54,2% в 2014 г. до 45,4% в 2015 г. и 41,6% в 2016 г. Доля природного газа в российском экспорте в 2016 г. составила 11,0% (табл. 27).

Таблица 27

Стоимость и удельный вес экспорта топливно-энергетических товаров в 2010–2016 гг.

	2010		2014		2015		2016	
	млрд долл.	%*						
Топливо-энергетические товары, всего	267,7	67,5	345,4	69,5	216,1	62,9	166,0	58,1
В том числе:								
нефть	134,6	34,0	153,9	31,0	89,6	26,1	73,7	25,8
газ природный	47,6	12,0	54,7	11,0	41,8	12,2	31,3	11,0

* В % к общему объему российского экспорта.

Источник: Федеральная служба государственной статистики.

4.5.4. Динамика цен на энергетические товары на внутреннем рынке

Цены на нефть и нефтепродукты на внутреннем российском рынке формируются исходя из мировых цен на них как цены равной доходности поставок на внешний и на внутренний рынки, т.е. как цены net-back, равные мировой цене за вычетом вывозной таможенной пошлины и затрат на транспортировку на экспорт. В предыдущие годы под влиянием повышения мировых цен цены на нефть и нефтепродукты на внутреннем рынке также возросли, однако во второй половине 2014 г. – 2016 г. в результате снижения мировых цен внутренние цены в долларовом выражении значительно снизились (табл. 28, рис. 28). При этом из-за высоких экспортных пошлин между мировыми и внутренними ценами по-прежнему сохраняется значительный разрыв. Вместе с тем в результате произведенного в рамках «налогового маневра» снижения ставки экспортной пошлины наблюдается сближение внутренней и мировой цен на нефть. Если в 2014 г. внутренняя цена на нефть (цена производителей) составляла 42% от мировой (цены нефти сорта Urals на европейском рынке), то в 2016 г. – уже 61%.

Таблица 28

Внутренние цены на нефть, нефтепродукты и природный газ в долларовом выражении в 2010–2016 гг. (средние цены производителей на конец года, долл./т)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Нефть	248,2	303,3	341,1	346,1	178,9	156,7	207,8
Автомобильный бензин	547,9	576,9	628,7	614,4	372,3	301,8	380,3
Дизельное топливо	536,1	644,9	774,2	698,0	419,3	349,4	421,3
Топочный мазут	246,3	274,6	275,3	235,8	128,7	49,5	129,7
Газ, долл./тыс. куб. м	20,5	21,3	40,3	39,8	29,1	24,5	23,6

Источник: расчеты автора по данным Федеральной службы государственной статистики.

Внутренние цены на газ остаются в сфере государственного регулирования. С целью обеспечения конкурентоспособности национальной экономики правительство поддерживает существенно более низкий уровень внутренних цен на газ по отношению к мировым. Вместе с тем в результате значительного снижения мировой цены на газ в 2016 г. наблюдалось определенное сближение внутренней и мировой цен. Если в 2015 г. внутренняя цена на газ (цена приобретения газа промышленными потребителями без косвенных налогов) составила в среднем лишь 26% от цены российского газа на европейском рынке, то в 2016 г. – 40,8%.

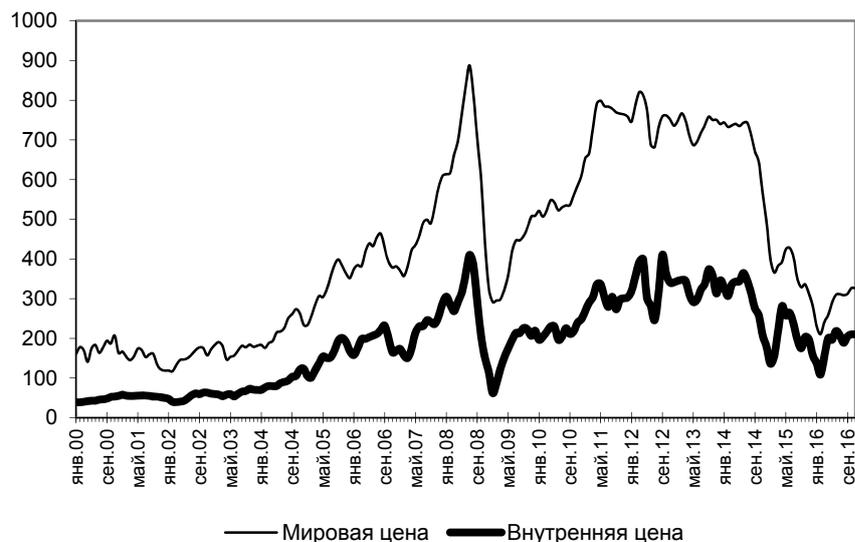


Рис. 28. Мировая и внутренняя цены на нефть в 2000–2016 гг., долл./т

Источник: Росстат; расчеты автора.

Несмотря на значительное снижение мировых цен на нефть, на внутреннем рынке сохранялась тенденция к росту потребительских цен на автомобильный бензин (табл. 29). Основную роль здесь сыграли девальвация рубля и повышение акцизов на нефтепродукты. На внутреннем рынке производители устанавливают цены на торгуемые нефтепродукты на уровне, обеспечивающем им равную доходность с экспортом: мировая (безналоговая) цена на соответствующий продукт за вычетом уплачиваемой при его вывозе экспортной пошлины и затрат на транспортировку данного продукта на экспорт (цена net-back). Конечные (потребительские) цены на бензин на внутреннем рынке формируются на основе цен производителей (цен net-back) с учетом косвенных налогов (акциз, НДС) и торгово-сбытовой надбавки. В условиях падения мировых цен на нефть в России цены производителей на бензин в долларовом выражении также снизились. В то же время значительное снижение курса рубля по отношению к доллару и повышение акцизов (табл. 30) обусловили рост конечной внутренней цены на бензин в рублевом выражении (рис. 29).

Таблица 29

**Потребительские цены на автомобильный бензин в России
в 2014–2016 гг., руб./л**

	2014 январь	2015 январь	2016 январь	2016 июль	2016 декабрь
Бензин марки АИ-92	29,53	32,35	33,86	35,13	35,28
Бензин марки АИ-95 и выше	32,64	35,16	36,81	38,14	38,34

Источник: Росстат.

Таблица 30

**Ставки акциза на автомобильный бензин
в 2014–2016 гг., руб./л**

	2014	2015	2016 январь-март	2016 апрель-декабрь
Класс 4	9916	7300	10500	13100
Класс 5	6450	5530	7530	10130

Источник: Налоговый кодекс РФ (ред. 2014–2016 гг.).

Сложившаяся структура потребительской цены на бензин в России по сравнению с ее структурой в ведущих промышленно развитых странах характеризуется данными, приведенными в табл. 31. Европейские страны характеризуются высокими ценами на бензин и наиболее высоким уровнем налоговой нагрузки на нефтепродукты. По нашим расчетам, в среднем по пяти ведущим странам ЕС (Германия, Франция, Великобритания, Италия, Испания) доля косвенных налогов в конечной цене бензина составляет 65%. США характеризуются наиболее низким уровнем налоговой нагрузки: налоги в цене бензина составляют лишь 20%. В России доля налогов в цене на бензин, по нашим расчетам, составляет 35–43%¹. Таким образом, по уровню налоговой нагрузки на нефтепродукты Россия занимает промежуточное положение между ведущими странами ЕС и США и близка по этому показателю к Канаде (страна-нефтеэкспортер, как и Россия).

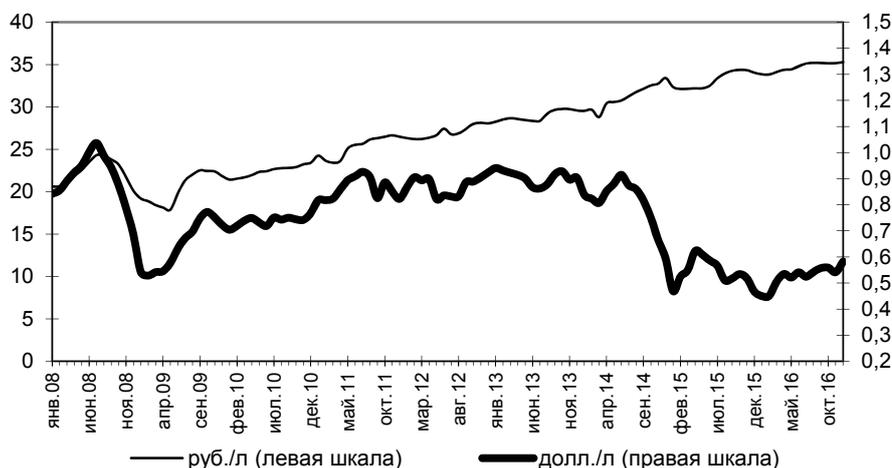


Рис. 29. Потребительская цена на бензин АИ-92 в рублевом и долларовом выражении в 2008–2016 гг.

Источник: Росстат; расчеты автора.

¹ См.: Бобылев Ю. Цены на бензин в России и других странах: сравнительный анализ // Экономическое развитие России. 2016. № 10. С. 28–31.

Таблица 31

**Структура потребительской цены на автомобильный бензин
в России и других странах, июль 2016 г.**

	Потребительская цена, долл./л	Налоги на потре- бителей, долл./л	Цена без налогов, долл./л	Доля налогов в потребительской цене, %
АИ-92, Regular				
Россия	0,524	0,225	0,299	42,9
США	0,583	0,119	0,464	20,4
Канада	0,791	0,294	0,497	37,2
Япония	1,191	0,634	0,557	53,2
АИ-95, Premium				
Россия	0,569	0,199	0,370	35,0
Германия	1,471	0,962	0,509	65,4
Великобритания	1,472	1,009	0,463	68,5
Франция	1,454	0,963	0,491	66,2
Италия	1,616	1,100	0,516	68,1
Испания	1,291	0,738	0,553	57,2
Среднее по 5 странам ЕС	1,461	0,954	0,506	65,3

Источник: OECD/IEA; Росстат; расчеты автора.

В табл. 32 приведены данные на начало 2014 г., которые характеризуют положение до падения мировых цен на нефть и девальвации рубля. Они свидетельствуют о заметном повышении доли налогов в цене бензина в последние два года. По нашим расчетам, в России доля налогов в конечной цене бензина повысилась с 30–40% в 2014 г. до 35–43% в 2016 г. В среднем по 5 ведущим странам ЕС доля налогов в конечной цене бензина за этот период повысилась с 58 до 65%, в США – с 13 до 20%. В значительной степени это объясняется тем, что при более низкой цене на бензин доля в цене налогов, взимаемых по специфическим ставкам, возрастает.

Таблица 32

**Уровень налогов на автомобильный бензин в России и других странах:
доля налогов в потребительской цене бензина, %**

	2014 январь	2016 июль
АИ-92, Regular		
Россия	40,1	42,9
США	12,7	20,4
Канада	31,7	37,2
Япония	40,0	53,2
АИ-95, Premium		
Россия	29,9	35,0
Германия	58,7	65,4
Великобритания	61,3	68,5
Франция	57,5	66,2
Италия	60,3	68,1
Испания	50,7	57,2
Среднее по 5 странам ЕС	57,7	65,3

Источник: расчеты автора по данным OECD/IEA и Росстата.

При более низких безналоговых ценах на бензин и таком уровне налоговой нагрузки потребительские цены на бензин в России приближаются к ценам в США, достигая 90% от американского уровня. Вместе с тем они остаются существенно ниже, чем в других развитых странах: по сравнению с Канадой они составляют 66%, по сравнению с Японией – 44%, а по отношению к среднему уровню пяти ведущих стран ЕС – 39% (табл. 33). При этом следует отметить некоторое снижение в последние два года относительного уровня цен на бензин в России по сравнению с другими странами. Так, по

отношению к США уровень цены на бензин в России снизился с 96% в 2014 г. до 90%, а по отношению к среднему уровню пяти ведущих стран ЕС – с 44 до 39%.

Таблица 33

**Уровень потребительской цены на автомобильный бензин
в России по отношению к другим странам, %**

	2014 январь	2016 июль
США	95,8	89,9
Канада	72,9	66,2
Япония	55,0	44,0
Германия	44,4	38,7
Великобритания	43,3	38,7
Франция	45,3	39,1
Италия	39,5	35,2
Испания	48,7	44,1
ЕС-5	44,1	38,9

Источник: расчеты автора по данным OECD/IEA и Росстата.

Таким образом, действующая система экспортных пошлин и уровень налогов на нефтепродукты в России обеспечивают сохранение более низкого уровня цен на моторное топливо на внутреннем рынке по сравнению с развитыми странами.

4.5.5. Перспективы развития российского нефтяного сектора

Россия располагает весьма значительными запасами нефти, которые позволяют поддерживать высокие уровни ее добычи и экспорта в течение многих лет. Существует высокий потенциал добычи нефти за счет вовлечения как неразрабатываемых запасов в освоенных регионах, так и месторождений в новых регионах добычи. В то же время достаточно существен потенциал дополнительной добычи на действующих месторождениях благодаря их более углубленной разработке. Кроме того, весьма значителен потенциал не разрабатываемых в настоящее время нетрадиционных запасов, в том числе сланцевой нефти. Немаловажен и потенциал нефтепереработки, увеличение глубины которой позволяет удовлетворять внутренние потребности в моторном топливе при относительно меньших объемах потребления нефти.

В перспективе мировой спрос на нефть будет расти, что позволяет России сохранить и даже увеличить текущие объемы нефтяного экспорта. При этом изменение географической структуры мирового спроса на нефть делает необходимыми диверсификацию направлений экспорта нефти, расширение инфраструктурных возможностей увеличения ее поставок в восточном направлении.

В то же время возможности развития российского нефтяного сектора будут в значительной степени зависеть от уровня мировых цен на нефть. Положение на рынке нефти характеризуется преобладанием факторов, которые будут способствовать сохранению относительно низких цен на нефть. К наиболее важным факторам следует отнести наличие значительных запасов сланцевой нефти в США, которые будут быстро вовлекаться в разработку и создавать избыточное предложение при повышении мировых цен на нефть выше 60 долл./барр., и замедление экономического роста в Китае.

В России в условиях низких цен на нефть возможности вовлечения в разработку новых месторождений и нетрадиционных запасов будут существенно ограничены, так как инвестиции в наиболее высокзатратные проекты будут экономически неэффективны

(в первую очередь это относится к проектам освоения месторождений на арктическом шельфе). В этих условиях основой дальнейшего развития российского нефтяного сектора должны стать традиционные запасы нефти на суше. Особое значение при этом приобретают углубленная разработка действующих месторождений, повышение коэффициента извлечения нефти. Возможности дополнительной добычи нефти на таких месторождениях будут в значительной степени зависеть от технологического прогресса в отрасли, развития импортозамещающих технологий, повышения уровня нефтеизвлечения.

Дальнейшее развитие нефтяного сектора требует создания необходимых налоговых условий¹. Прежде всего, следует завершить структурную реформу системы налогообложения этого сектора, включающей поэтапное снижение экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты (вплоть до их полной отмены) и повышение НДС. Такая реформа сократит субсидирование нефтеперерабатывающего сектора и создаст реальные стимулы к его модернизации и повышению глубины переработки нефти. Одновременно это сократит субсидирование Россией других стран ЕАЭС и усилит стимулы к повышению эффективности использования нефти внутри страны.

Для новых месторождений представляется целесообразным введение специального налога на дополнительный доход (НДД), который обеспечит как изъятие генерируемой природной ренты, так и необходимые условия для инвестиций. В отличие от НДС и экспортной пошлины, основанных на показателях валового дохода, НДД основывается на чистом доходе и является существенно более гибким инструментом налогообложения. НДД автоматически приводит налоговую нагрузку в соответствие с условиями добычи нефти на каждом конкретном месторождении. Тем самым создаются необходимые условия для инвестиций, в том числе в разработку месторождений с повышенными производственными затратами.

Целесообразно также развитие сектора малых и средних нефтедобывающих компаний, которые могут быть эффективны при разработке относительно небольших низкодоходных месторождений и трудноизвлекаемых запасов. Это требует формирования соответствующего организационно-правового режима, включая существенное снижение административных барьеров.

4.6. Факторы роста сельского хозяйства России²

В 2016 г. получены рекордные урожаи зерновых, в том числе пшеницы и кукурузы, подсолнечника, сои, сахарной свеклы. Обновлен рекорд по производству мяса птицы. Несмотря на рецессию в экономике, валовая продукция сельского хозяйства в последние годы росла. Эти результаты многими упрощенно объясняются эмбарго на ввоз продовольствия из отдельных стран и мероприятиями по импортозамещению. Однако эмбарго и импортозамещение не играли решающей роли в росте сельского хозяйства. Гораздо более важны были заинтересованность бизнеса в развитии отрасли, девальвация рубля, благоприятные погодные условия последних лет.

¹ См.: *Бобылев Ю., Расенко О.* Возможности налогового стимулирования развития нефтяного сектора // *Экономическое развитие России.* 2016. № 7. С. 66–69.

² Авторы раздела: В. Узун – ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; Н. Шагайда – ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

4.6.1. Динамика сельскохозяйственного производства

По объемам производства основных видов растениеводческой продукции страна превысила дореформенные уровни: по пшенице, сахарной свекле, овощам – в 1,4–1,7 раза, по подсолнечнику, сое, кукурузе – в 3,3–4,6 раза (табл. 34).

Таблица 34

Валовой сбор основных сельскохозяйственных культур, млн т

	В среднем за 1986–1990	2014	2015	2016 (предварительные данные)	2016 в % к среднему за 1986–1990
Зерно	104,3	105,3	104,8	119,1	114,2
в том числе пшеница	43,5	59,7	61,8	73,3	168,5
кукуруза	3,3	11,3	13,2	13,8	418,2
Сахарная свекла	33,2	33,5	39,0	48,3	145,5
Подсолнечник	3,1	9,0	9,3	10,7	345,2
Соя	0,6	2,6	2,7	3,1	516,7
Картофель	35,9	31,5	33,6	31,0	86,4
Овощи и бахчевые	11,2	15,5	16,1	16,3	145,5
Плоды и ягоды	3,3	3,0	2,9	3,3	100,0

Источник: Росстат.

Быстрые темпы роста наблюдались в отраслях с самыми высокими уровнями рентабельности. По этим продуктам Россия вышла на мировые рынки и заняла лидирующие позиции: по пшенице, гречихе и свекловичному жому – первое место, по ячменю, гороху, нуту, маслу подсолнечному, жмыхам и шротам, семенам льна – второе.

Рост валовых сборов произошел прежде всего за счет увеличения урожайности сельскохозяйственных культур, что явилось следствием как благоприятных погодных условий, так и технической и технологической модернизации, основанной на применении лучших мировых достижений. Наиболее значительный рост урожайности по сравнению с периодом 1986–1990 гг. был по сахарной свекле, кукурузе и фруктам (примерно в 2 раза), по зерновым (в 1,7 раза), по сое, картофелю и овощам (в 1,5 раза) (табл. 35).

Таблица 35

Урожайность основных сельскохозяйственных культур, ц/га

	В среднем за период 1986–1990	2014	2015	2016 (предварительные данные)	2016 в % к среднему за период 1986–1990
Зерно	15,9	24,1	23,7	26,0	163,5
в том числе пшеница	20,1	25,0	23,9	26,3	130,8
кукуруза	28,7	43,6	49,3	54,6	190,2
Сахарная свекла	225	370,1	387,8	460	204,4
Подсолнечник	12,7	14	14,2	15,1	118,9
Соя	10,3	13,6	13,0	14,8	143,7
Картофель	108	149,6	159,1	152,7	141,4
Овощи и бахчевые	154	217,8	225,1	226,8	147,3
Плоды и ягоды	39,5	75,9	75,7	86,3	218,5

Источник: Росстат.

В животноводстве ситуация существенно различается по отраслям. Производство мяса птицы увеличилось по сравнению с дореформенным периодом в 2,6 раза. По свинине объемы производства быстро растут и близки к дореформенным. В этих отраслях в среднем по всем категориям хозяйств достигнуты показатели продуктивности, незначительно уступающие показателям в развитых странах.

Основная особенность 2016 г. – сокращение темпов роста в производстве мяса птицы в связи с насыщением внутреннего рынка отечественной продукцией. Птицеводство достаточно оперативно реагирует на изменение конъюнктуры (срок выращивания бройлера самый короткий) и на падение платежеспособного спроса населения (табл. 36). В последние годы органы власти и бизнес были нацелены на импортозамещение и не были готовы к выходу на внешние рынки мяса птицы.

В то же время в скотоводстве продолжается кризис. Сокращение поголовья и производства не остановлено. Падение в скотоводстве имеет разнонаправленную динамику в разных категориях сельхозпроизводителей. Поскольку государственная поддержка этих отраслей преимущественно оказывается сельскохозяйственным организациям, у них растет производство молока, но его темпы не покрывают потерь в хозяйствах населения: за 2015 г. прирост производства молока в сельхозорганизациях составил 353 тыс. т при падении в личных подсобных хозяйствах на 464 тыс. т. Малые формы хозяйствования не удалось встроить в вертикальные продовольственные цепочки, хотя производство в них практически не поддерживается государством, в отличие от финансирования сельхозорганизаций. Устойчивый рост производства молока, а также мяса крупного рогатого скота (при его падении в хозяйствах населения и сельхозорганизаций) в фермерских хозяйствах, что свидетельствует о потенциале роста продукции скотоводства в условиях снижения барьеров доступа к земле и кредитным ресурсам для субъектов малого предпринимательства.

Таблица 36

**Валовое производство и индексы роста продукции животноводства
в хозяйствах всех категорий**

	Валовое производство				
	В среднем за период 1986–1990	2014	2015	2016	2015 в % к среднему за период 1986–1990
Мясо скота и птицы, тыс. т убойного веса	9671	9070	9565	9894**	102*
в том числе крупный рогатый скот	4096	1654	1649	н.д.	40,3
свиньи	3347	2974	3099	н.д.	92,6
птица	1747	4161	4536	н.д.	259,6
овцы и козы	369	204	205	н.д.	55,6
прочие виды скота	112	77	77	н.д.	68,8
Молоко, млн т	54,2	30,8	30,8	30,7	56,6*
Яйцо, млрд шт.	47,9	41,9	42,6	43,5	90,8*

* 2016 г. в % к 1986–1990 гг.

** Оценочные данные.

Источник: Росстат.

В целом за последнее десятилетие среднегодовые темпы роста сельского хозяйства были ниже, чем экономики в целом. Такая закономерность характерна для развивающихся и развитых стран мира. Она приводит к снижению удельного веса сельского хозяйства в ВВП. Если принять 2005 г. за 100% (в 2006 г. начал действовать Национальный проект «Развитие АПК», а с 2008 г. – первая Государственная программа поддержки сельского хозяйства), то видно, что темпы роста ВВП более устойчивы, их снижение произошло в 2009 и 2015 гг., тогда как устойчивый рост добавленной стоимости сельского хозяйства наблюдается лишь с 2012 г. (рис. 30).



Рис. 30. Темпы роста ВВП и добавленной стоимости сельского хозяйства (2005 г. – 100%)

Источник: Росстат.

Такая неустойчивая динамика в значительной степени связана с преобладанием растениеводства в структуре сельского хозяйства, которое зависит от погодных условий (доля растениеводства в 2015 г. составляла 54%). За последнее десятилетие резкое падение темпов роста производства в сельском хозяйстве было в засушливом 2010 г. (на 12,1%) и в 2012 г. В последние 4 года на фоне резкого снижения темпов роста или рецессии в экономике страны в сельском хозяйстве наблюдается рост (табл. 37).

Таблица 37

Темпы роста ВВП и добавленной стоимости сельского хозяйства, % к предшествующему периоду

	Индексы роста ВВП	Индексы роста добавленной стоимости сельского хозяйства
2006	108,2	102,7
2007	108,5	101,3
2008	105,2	106,4
2009	92,2	101,5
2010	104,5	87,9
В среднем за 2006–2010 гг.	103,7	100,0
2011	104,3	114,7
2012	103,5	98,5
2013	101,3	104,8
2014	100,7	102,0
2015	97,2	103,0
2016	99,8	104,8
В среднем за 2011–2016 гг.	101,1	104,4

Источник: Росстат.

Главным фактором роста в сельском хозяйстве является проведенная в начале 90-х годов XX в. аграрная реформа, в результате которой произошли как позитивные, так и

негативные изменения¹. Положительный импульс развития получен благодаря приватизации и становлению частного аграрного бизнеса (более 95% валовой продукции сельского хозяйства производят десятки тысяч сельскохозяйственных организаций, сотни тысяч хозяйств фермеров и миллионы хозяйств населения). Драйвером развития стали стимулы к получению прибыли и накоплению капитала частных хозяйств. Результатом был рост производства наиболее доходных видов продукции на основе модернизации производства, использования мировых достижений научно-технического прогресса, сокращения затрат. Это позволило выиграть конкуренцию на внутреннем рынке по большинству продуктов, а по зерновым и масличным культурам – выйти на мировые рынки и занять в них значимое место. А низкорентабельные и убыточные отрасли не получили развития или сокращались.

4.6.2. Основные факторы роста сельского хозяйства в 2016 г.

Влияние погодных условий. Приросту производства в сельском хозяйстве в 2016 г. способствовали хорошие погодные условия. Благоприятные погодные условия наблюдаются уже несколько лет. Для интегральной оценки погодных условий мы воспользовались методикой сопоставления индексов производства сельхозпродукции и доли погибших посевов в общей посевной площади сельхозорганизаций. С 2014 г. показатель доли погибших посевов держится на низком уровне (рис. 31). Коэффициент корреляции между указанными показателями составляет -0,705. Сокращение гибели посевов на 1% дает прирост темпов роста сельского хозяйства на 1,1%.



Рис. 31. Динамика прироста производства продукции сельского хозяйства и доли погибших посевов в сельскохозяйственных организациях, %

Источник: МСХ.

¹ Более подробно о позитивных и негативных последствиях аграрной реформы в России см.: Аграрная реформа в постсоветской России: механизмы и результаты. М.: Дело, 2015.

При отсутствии данных по гибели посевов в 2016 г. оценки можно делать по фрагментарным данным. Так, 2016 г. был самым теплым годом за всю историю агрометеонаблюдений в России¹. Состояние посевов оценивалось как хорошее².

По оценкам директора департамента растениеводства Минсельхоза, в 2016 г. гибель посевов произошла на незначительной площади³. Таким образом, можно говорить о том, что благоприятные погодные условия способствовали росту производства в 2016 г.

Девальвация рубля. На развитие отрасли одновременно влияют множество факторов, и вычлнить влияние девальвации рубля в чистом виде достаточно сложно. Ниже без претензий на строгое доказательство приведена иллюстрация характера этого влияния на примере рынка свинины (табл. 38).

Таблица 38

**Влияние курса доллара на конкурентоспособность
производства отечественной свинины**

	2011	2012	2013	2014	2015	Цена 2015 к 2011, %
Курс доллара	29,4	31,1	31,8	38,0	60,7	206,7
Мировая цена: долл./т	3047	3052	2999	3030	2401	78,6
тыс. руб./т	89,4	94,8	95,4	115,0	145,6	153,5
Цена импорта в Россию: долл./т	3212	3347	3444	4036	3129	93,5
тыс. руб./т	94,3	104,0	109,6	153,2	189,8	182,5
Отпускная цена мяса с мясного завода	132,7	131,4	121,0	163,5	151,6	115,3
Отношение импортной цены к отпускной, %	71,1	79,1	90,6	93,7	125,2	158,3

Источник: расчет по данным Comtrade, ФТС РФ, ЕМИСС.

За анализируемый период (2011–2015 гг.) курс доллара по отношению к рублю увеличился в два с лишним раза, среднемировая цена на свинину в долларах сократилась на 21,4%, цена импорта в Россию – на 6,5%. Однако импортные цены в рублях благодаря росту курса доллара систематически росли и в 2015 г. превысили уровень 2011 г. на 82,5%. Росли и цены, по которым продавали свинину российские мясоперерабатывающие заводы, но в значительно меньшей степени: в 2015 г. они были лишь на 15,3% выше, чем в 2011 г. Сложившаяся динамика импортных и отпускных цен в рублях систематически повышала конкурентоспособность производства отечественной свинины. В 2011 г. у импортеров можно было купить свинину на 28,9% дешевле, чем у отечественных производителей. В последующие годы разница между импортной и отечественной ценами сокращалась, и в 2015 г. уже отечественные производители продавали свинину на 25,2% дешевле, чем импортеры. Вполне очевидно, что произошло это из-за резкой девальвации рубля в 2015 г. по сравнению с 2014 г. (курс вырос с 38 до 60,7 руб. за доллар). Если бы в 2015 г. курс доллара оставался таким же, как в 2014 г., то цена импортной свинины была бы равна 118,9 тыс. руб., что значительно меньше, чем цена отечественных производителей.

Схожие процессы имели место и в других отраслях. Все это способствовало росту рентабельности производства продукции (в 2015 г. в целом по сельскохозяйственным организациям и по большинству основных видов продукции она была самой высокой за

¹ Выступление директора Всероссийского НИИ сельскохозяйственной метеорологии В.А. Трач-Долгих на конференции Russian Crop Production-2016-17.

² Там же.

³ Чекмарев П. Растениеводство – основа продовольственной безопасности страны. Выступление на конференции Russian Crop Production-2016-17, организованной журналом «Агроинвестор».

последние 10 лет). Рост эффективности и повышение конкурентоспособности способствовали импортозамещению. Однако девальвация рубля имела и отрицательные последствия: она стимулировала рост инфляции, сокращение реальных доходов населения, снижение спроса на продукцию, рост доли расходов на питание в бюджетах семей, особенно в группах семей с самыми низкими доходами, а также рост цен на импортные ресурсы и топливо.

Продовольственное эмбарго и импортозамещение. Сигналы государства в виде объявления эмбарго сельхозпроизводителями были услышаны. Несмотря на удорожание импортных ресурсов из-за девальвации рубля, они увеличили площади посевов культур, имеющих спрос на внутреннем или внешнем рынке (табл. 39).

Таблица 39

Изменение площадей посевов относительно 2013 г., %

	2014/2013	2015/2013	2016/2013
Зерновые и зернобобовые	101	102	103
Сахарная свекла	102	113	123
Подсолнечник на зерно	95	96	104
Картофель*	99	100	96
Овощи открытого грунта	102	103	103

* Снижение площадей посевов картофеля связано с высоким уровнем самообеспечения в стране и с традиционно высокой долей производства в хозяйствах населения и низкими закупочными ценами у сельхозорганизаций.

Источник: Росстат.

Сальдо импорта – экспорта по отдельным продуктам тоже улучшилось (табл. 40). В отдельные месяцы 2016 г. Россия приблизилась к положительному сальдо экспорта – импорта продовольствия (См. Приложение). Такая ситуация наблюдается впервые в новейшей истории. Да и в советское время она имела место в последний раз в 60-е годы XX в., т.е. 60 лет назад.

Таблица 40

Сальдо импорта – экспорта, % к соответствующему периоду предыдущего года

	2014	2015	Январь–сентябрь 2016
Мясо и мясопродукты	97	67	78
Молоко и молокопродукты	97	86	98
Овощи и бахчевые	101	70	н.д.
Фрукты и ягоды	93	97	н.д.

Источник: рассчитано по данным балансов, Росстат.

Внутреннее производство стало играть все большую роль в структуре потенциального объема потребления: его доля возросла относительно суммы внутреннего производства и сальдо импорта – экспорта (табл. 41).

Таблица 41

Доля внутреннего производства в структуре потенциального объема потребления*, %

	2014	2015	Январь–сентябрь 2016
Мясо и мясопродукты	83	89	91
Молоко и молокопродукты	78	81	85
Овощи и бахчевые	89	92	н.д.
Фрукты и ягоды	35	35	н.д.

*Потенциальный объем потребления – сумма внутреннего производства и сальдо импорта – экспорта.

Источник: рассчитано по данным балансов, Росстат.

Кроме того, доля импорта относительно потребления сокращается (табл. 42).

Таблица 42

Соотношение объемов импорта и потребления, %

	2014	2015	Январь–сентябрь 2016
Мясо и мясопродукты	18	13	11
Молоко и молокопродукты	23	21	16
Овощи и бахчевые	16	14	н.д.
Фрукты и ягоды	64	66	н.д.

Источник: рассчитано по данным балансов, Росстат.

О вытеснении импорта свидетельствуют и данные Росстата о доле импортной продукции в товарных запасах розничной торговли, из которых следует, что сокращение идет активно (табл. 43).

Таблица 43

Доля импортных продовольственных товаров в товарных ресурсах розничной торговли продовольственными товарами, %

		%			%
2013	I квартал	36	2015	I квартал	29
	II квартал	35		II квартал	26
	III квартал	35		III квартал	27
	IV квартал	36		IV квартал	30
	Значение показателя за год	36		Значение показателя за год	28
2014	I квартал	36	2016	I квартал	24
	II квартал	33		II квартал	22
	III квартал	32		III квартал	22
	IV квартал	36		IV квартал	22
	Значение показателя за год	34		Значение показателя за год	22

Источник: ЕМИСС.

Если остановиться на этой совокупности данных, то можно было бы сделать вывод, что импортозамещение произошло. Однако для подобного утверждения необходимо проанализировать еще и фактическое потребление. По данным за 2015 г. видно, что при сокращении импорта снижалось и фактическое потребление, исключая (табл. 44) овощи, где не только потребление, но и экспорт растет (см. Приложение).

Таблица 44

Объем потенциального и фактического потребления (личное и производственное), % к предыдущему году

	Объем потенциального потребления (производство + сальдо импорта–экспорта)			Фактическое потребление		
	2014	2015	Январь – сентябрь 2016	2014	2015	Январь – сентябрь 2016
Мясо и мясопродукты	100	99	103	101	98	102
Молоко и молокопродукты	100	97	99	99	98	99
Овощи и бахчевые	104	101	н.д.	103	101	н.д.
Фрукты и ягоды	96	97	н.д.	93	97	н.д.

Источник: рассчитано по данным балансов, Росстат.

Аналогичные выводы можно сделать, анализируя не группы продуктов, а отдельные наиболее чувствительные товары. По данным 2015 г.¹ видно, что только по мясу птицы

¹ Данные 2016 г. для расчета табл. 44 и 45 пока отсутствуют.

и овощам (среди сельхозпродуктов) импортозамещение сопровождалось одновременным ростом ресурсов для потребления. По многим продуктам (говядина, свинина, фрукты и ягоды, сыры) рост собственного производства не покрыл сокращения импорта (табл. 45).

Таблица 45

Импортозамещение агропродовольственной продукции

Виды продукции	Производство, тыс. т			Импорт, тыс. т			Импортозамещение, тыс. т	Рост (+), сокращение (-) потребления, тыс. т
	2013	2015	Рост в 2015 по сравнению с 2013	2013	2015	Рост в 2015 по сравнению с 2013		
Говядина, в убойном весе	1633	1649	16,1	661	438	-222,2	16,1	-206,1
Свинина, в убойном весе	2816	3099	282,5	620	305	-315,6	282,5	-33,1
Мясо птицы, в убойном весе	3831	4535,5	704,6	528	255	-272,8	272,8	431,8
Овощи	14689	16111	1422,0	3000	2607	-392,6	392,6	1029,4
Плоды и ягоды (включая виноград)	3381	3379	-2,1	6412	5105	-1307,5	–	-1309,6
Сливочное масло	225	256	31,4	118	90	-28,1	28,1	3,3
Сыры и сырные продукты	435	589	153,8	440	208	-232,6	153,8	-78,8
Молоко сухое	116	124	7,4	35	33	-1,1	1,1	6,3
Сахар	4986	5748	761,7	612	1010	398,3	–	1160,0

Источник: Росстат, ФТС РФ.

Структура импорта продовольствия в последние годы существенно изменилась: сократилась доля мясных и молочных продуктов, ведущие позиции заняли фрукты и овощи (табл. 46).

Таблица 46

Структура импорта продовольствия, %

	2013	2014	2015	2016
Мясо и мясные субпродукты	15,6	13,8	11,7	9,2
Рыба и рыбные продукты	6,6	6,4	5,1	5,6
Молочная продукция: яйца; мед	10,3	9,7	7,7	8,6
Овощи	6,7	7,4	7,2	5,6
Фрукты и орехи	14,8	13,7	14,9	15,4
Алкогольные и безалкогольные напитки	7,9	7,7	6,7	7,3
Прочие продукты	38,1	41,3	46,7	48,4
Итого	100	100	100	100

Источник: ФТС РФ.

Таким образом, ограничение рынка, позитивные сигналы сельхозпроизводителям привели к определенному успеху в производстве, но импортозамещение фактически произошло только по мясу птицы и овощам.

Технологический прорыв. Российский бизнес после реформы получил доступ к мировым достижениям в области сельского хозяйства. За годы реализации Национального проекта «Развитие АПК» (2006–2007 гг.) цепной индекс инвестиций в основной капитал сельскохозяйственных организаций вырос на 96%. В период реализации Госпрограмм поддержки сельского хозяйства (2008–2012 и 2013–2020 гг.) индекс снизился до 36% (2010 г.), затем увеличился до 65% (2013 г.). В последние два года он вновь начал падать (рис. 32).

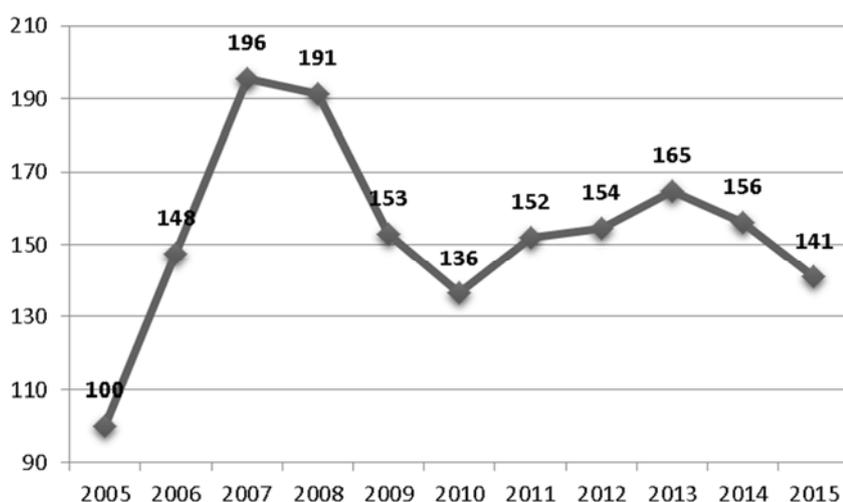


Рис. 32. Цепной индекс инвестиций в основной капитал сельскохозяйственных организаций

Источник: ЕМИСС.

Несмотря на ограниченность инвестиционных ресурсов, за этот период российский бизнес, используя все зарубежные достижения научно-технического прогресса, провел в значительной мере техническую и технологическую модернизацию в сельском хозяйстве. Применение семян и гибридов зарубежной селекции по отдельным культурам приближалось к 100% (табл. 47). По данным МСХ, комплектующие по теплицам были почти на 80% импортными, по свиноводческим комплексам (включая оборудование убойного цеха) – на 75%, по молочным комплексам – на 70%. Доля импорта в используемых гербицидах в 2016 г. составила 56%.

Таблица 47

Доля импортных семян в общем объеме их закупок, %

	2013	2016 (1-е полугодие)
Овощи	66	23
Кукуруза	43	28
Подсолнечник	46	44
Сахарная свекла	96	69
Картофель	62	–

Источник: МСХ РФ.

Применение зарубежных технологий способствовало существенному увеличению урожайности сельскохозяйственных культур (табл. 35). Справедливости ради следует заметить, что зерновые культуры выращиваются преимущественно из российских семян.

Продуктивность молочных коров выросла в СХО с 4,3 т в 2011 г. до 5,1 т в 2015 г., а в 2016 г. составила 5,3 т (оценка), сократились расходы кормов на килограмм мяса свиней и птицы в 2 раза. Российские свинокомплексы и птицефабрики по эффективности не

уступают аналогичным фермам в развитых странах¹. Таким образом, на рост производства повлияла технологическая модернизация сельского хозяйства, осуществляемая при государственной поддержке.

4.6.3. Доступ населения к продовольствию

В среднем население России уже к 2015 г. было обеспечено продовольствием по рекомендуемым медицинским нормам, структура питания улучшалась, приближаясь к рациональной. Потребление мяса даже превысило рекомендованные нормы (табл. 48).

Таблица 48

Потребление продуктов питания (в среднем на потребителя в год), кг

	1990	2000	2014	2015	Рекомендовано *
Хлебные продукты	97	109	95	95	96
Картофель	94	93	59	58	90
Овощи и бахчевые	85	82	98	100	140
Фрукты и ягоды	37	27	76	71	100
Мясо и мясопродукты	70	50	85	85	73
Молочные продукты	378	199	266	266	325
Яйцо, шт.	231	202	216	218	260
Рыба и рыбные продукты	15	14	22	21	22
Сахар и кондитерские изделия	32	30	31	31	24

*Приказ Минздрава РФ «Рекомендации по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания» от 19 августа 2016 г. № 614.

Источник: Росстат, данные бюджетных обследований.

Улучшение в потреблении до 2014 г. сопровождалось сокращением доли расходов семей на питание, что было положительной тенденцией. Однако уже с IV квартала 2014 г. расходы на питание стали расти (табл. 49).

Таблица 49

Доля расходов на продукты питания и безалкогольные напитки в потребительских расходах домашних хозяйств, %

	2013	2014	2015	2016
I квартал	28,5	28,2	32,0	33,3
II квартал	26,8	30,1	30,7	33,3
III квартал	28,3	27,9	31,9	31,6
IV квартал	26,3	27,8	30,9	н.д.

Источник: данные бюджетных обследований Росстата.

Рост расходов в первую очередь был связан с ростом цен. Так, после введения эмбарго цены на свинину и мясо птицы росли почти на 1% в неделю, однако позднее они уперлись в платежеспособный спрос населения и стали снижаться. В результате общий рост цен на свинину и птицу составил за время действия эмбарго 4–7% (рис. 33).

¹ Предоставленные бизнесу возможности использования лучших мировых технических и технологических достижений способствовали росту эффективности и объемов производства, импортозамещению продовольствия. Однако государство в этот период не проводило активную политику поддержки отечественной науки, поэтому снижение импортозависимости по продукции сопровождалось ростом импортозависимости по знаниям, технике и технологии. От этой зависимости вряд ли можно избавиться при сложившемся уровне финансирования российской науки, однако, как и в сфере производства, необходимо наметить приоритетные направления исследований и разработок, по которым нужно завоевать не только внутренний рынок, но и мировой.

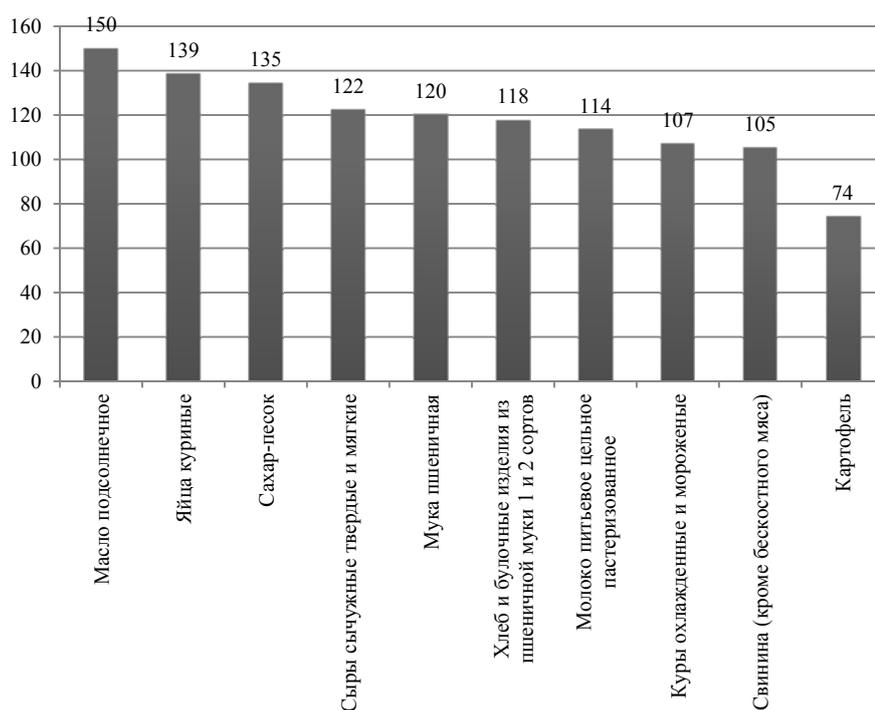


Рис. 33. Индексы цен на продовольственные товары, % (11 января 2016 г. к 4 августа 2014 г.)

Источник: Росстат.

Рост цен и падение доходов населения привели к сокращению объемов покупаемого продовольствия. Уже в сентябре 2014 г. в сопоставимых ценах можно было наблюдать падение товарооборота. Эта тенденция наблюдается до сих пор (рис. 34).

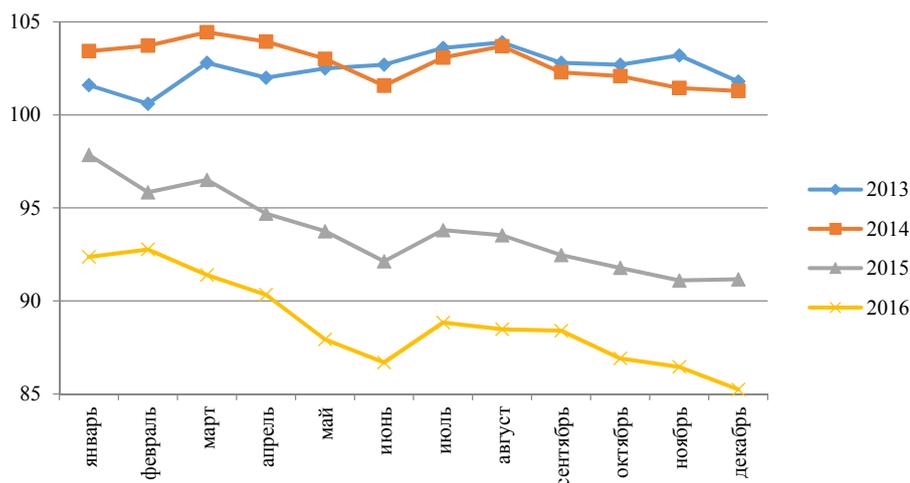


Рис. 34. Индексы физического объема покупок продовольствия, % к соответствующему месяцу 2012 г.

Источник: ЕМИСС.

* * *

1. В 2016 г. рост в сельском хозяйстве России продолжился. Как показал анализ, развитие было нацелено на повышение уровня удовлетворения потребностей населения страны в продовольствии, на обеспечение продовольственной независимости России путем замещения импортной продукции на аналогичную отечественную, на экспансию на мировые рынки зерна и растительного масла.

2. Ключевыми факторами, способствовавшими росту сельского хозяйства, были благоприятные погодные условия в основных сельскохозяйственных районах, девальвация рубля, произошедшее технологическое обновление в отрасли за счет использования лучших мировых достижений. Роль отечественной науки и техники пока остается незначительной. Бизнес отдает предпочтение импортным семенам, породам скота и птицы, технике и оборудованию, средствам защиты растений от сорняков, вредителей и болезней, биологическим добавкам. Констатация этого факта ни в коем случае не должна стать основанием для введения ограничений на импорт этих ресурсов для сельского хозяйства, квот и пошлин, что повлекло бы их удорожание.

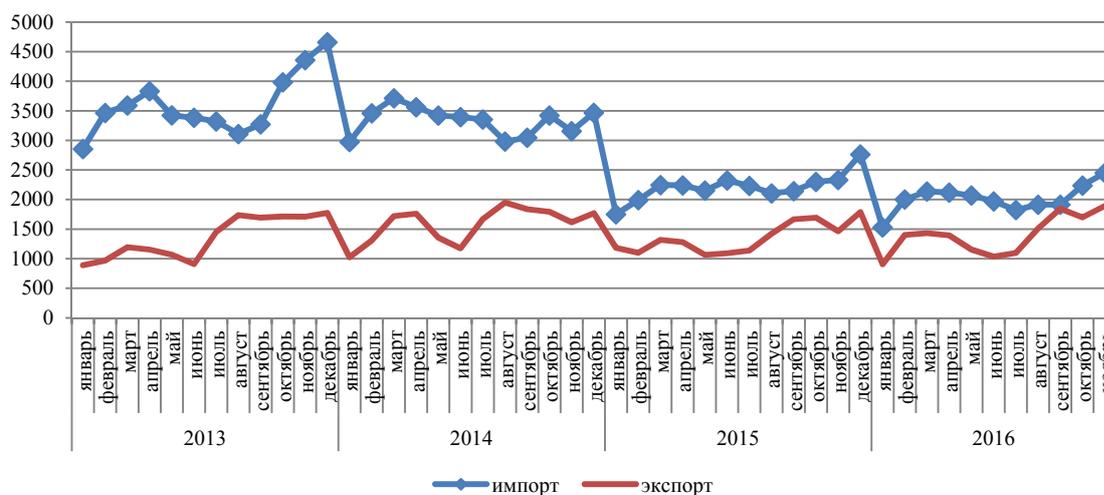
Финансирование отечественной аграрной науки в расчете на один рубль добавленной стоимости сельского хозяйства в России в десятки раз ниже, чем в развитых странах. Многие транснациональные компании финансируют исследования в области АПК в гораздо большем объеме, чем российский бюджет. В этих условиях нужен не запрет на импорт технологий и знаний, а кардинальное увеличение финансирования, перестройка аграрной науки, выбор прорывных направлений исследований с целью выхода на рынки инновационной продукции, стимулирование бизнеса к инвестициям в разработку и продвижение на рынок инновационных продуктов.

3. Традиционные цели развития сельского хозяйства – рост уровня потребления и импортозамещение – исчерпали себя: рекомендуемые медициной нормы потребления основных продуктов достигнуты или близки к достижению, почти все объемы ранее импортируемой продукции замещены отечественной. Остаются незамещенными не производимые в российских природно-климатических условиях фрукты и ягоды, а также молочные продукты. Они занимают ведущее место в структуре импорта продовольствия. По мере роста доходов населения постепенно сглаживается сезонность потребления овощей, бахчевых, фруктов и ягод. Спрос на многие виды продукции в межсезонный период, как правило, экономически выгоднее удовлетворить за счет более дешевой и качественной импортной продукции. В этих условиях все большую роль в дальнейшем развитии отрасли следует отводить экспорту, экспансии на мировые рынки. Без этого сохранение сложившихся темпов роста сельского хозяйства невозможно.

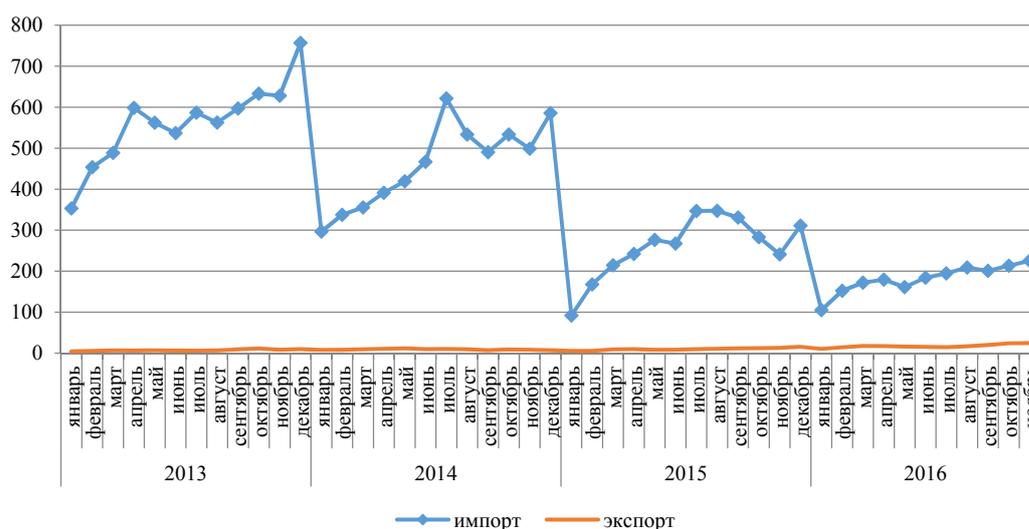
4. Экспортноориентированный рост АПК требует кардинальных изменений в целеполагании развития. Если прежде направления развития определялись исходя из неудовлетворенного внутреннего спроса, то перспективная политика должна строиться на основе выявления конкурентных преимуществ России на мировых рынках. Из множества конкретных видов продукции необходимо отбирать отдельные продукты, по которым могут быть обеспечены высокое качество и низкие затраты благодаря благоприятным природно-климатическим условиям, наличию избыточных ресурсов для производства, национальных традиций. В северной стране вряд ли будут успешны попытки наращивания производства зимних огурцов, помидоров, перца. Надо выращивать то, что у нас растет, – картофель, морковь, капуста, дешевые помидоры и огурцы открытого грунта. Огромные площади неиспользуемых кормовых угодий могут стать базой для создания

скотоводческих, овцеводческих, коневодческих ранчо. Трудоизбыточные сельские территории благоприятны для производства трудоемких культур – фруктов, овощей, грибов, ягод. Архаичное производство этих видов продукции с использованием допотопных технологий на огородах населения не может обеспечить выход на мировые рынки. Для производства конкурентной качественной и дешевой продукции необходимо содействовать формированию товарных фермерских хозяйств с современными технологиями производства, встраиванию их в продовольственные цепочки через кооперативы и фирмы-интеграторы.

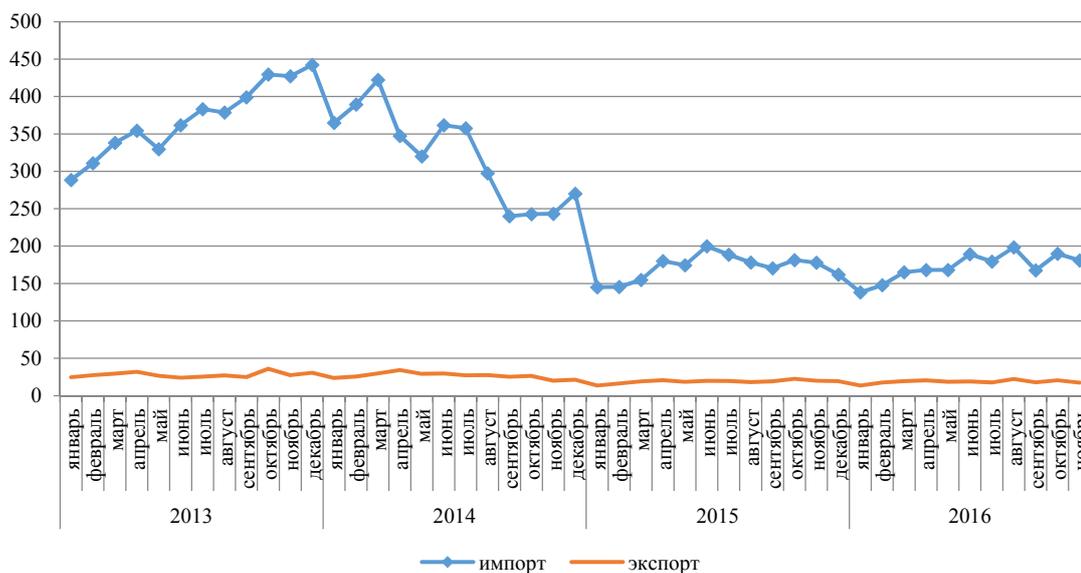
Приложение



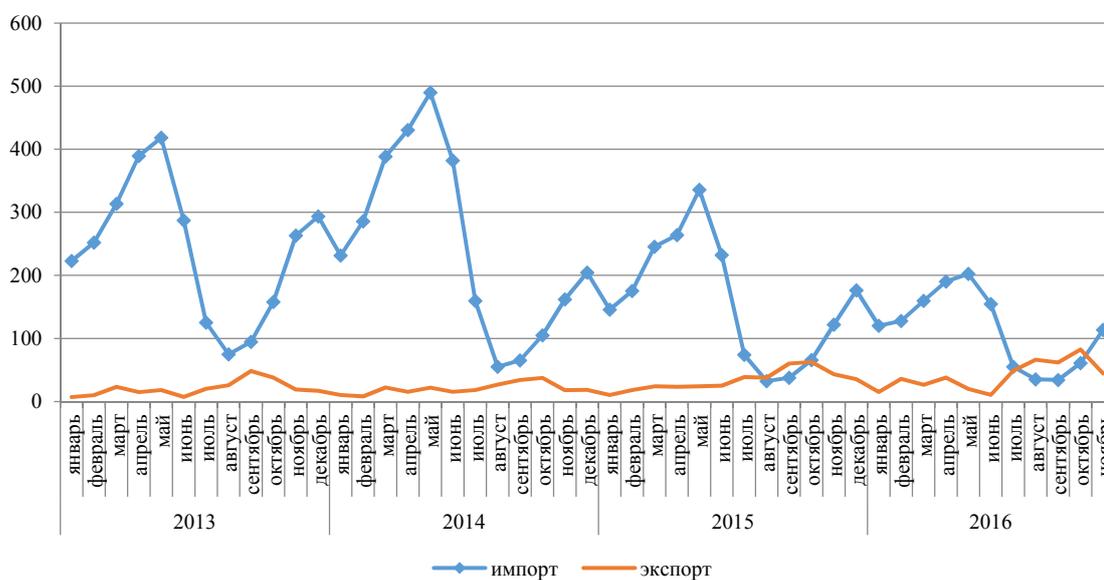
Импорт и экспорт продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья (РФ, 1-24 ТН ВЭД), млн долл.



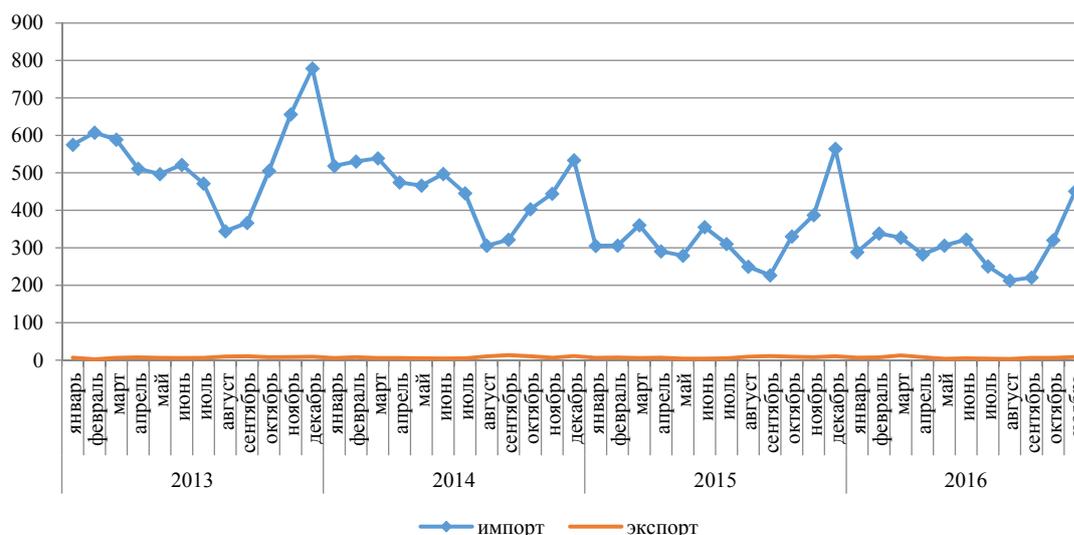
Импорт и экспорт мяса и пищевых мясных субпродуктов (РФ, 02 ТН ВЭД), млн долл.



Импорт и экспорт молочной продукции, яиц и меда натурального (РФ, 04 ТН ВЭД), млн долл.



Импорт и экспорт овощей (РФ, 07 ТН ВЭД), млн долл.



Импорт и экспорт фруктов и ягод (РФ, 08 ТН ВЭД), млн долл.

Источник: ФТС РФ.

4.7. Внешняя торговля¹

4.7.1. Состояние мировой экономики

В начале 2017 г. международные финансовые организации скорректировали свои прогнозы на кратко- и среднесрочную перспективу. В докладе Всемирного банка (ВБ) «Перспективы глобальной экономики» (Global Economic Prospects)², опубликованном в январе 2017 г., темп роста мировой экономики в 2016 г. оценивается на уровне посткризисного минимума – 2,3%. При этом отмечено, что ослабление факторов, сдерживавших экономическую активность в развивающихся странах – экспортерах сырьевых товаров, при сохранении устойчивого внутреннего спроса в развивающихся государствах – импортерах этих товаров будет способствовать ускорению темпов мирового экономического роста в 2017 г. до 2,7%. Благодаря начавшемуся росту цен на сырьевые товары ожидается выход из рецессии крупнейших стран с формирующимся рынком, в том числе России и Бразилии.

Однако прогноз Всемирного банка осложняется неопределенностью в отношении курса экономической политики новой администрации США и ее глобальных последствий. При такой неопределенности сохранится низкий уровень инвестиционной активности, сдерживающий рост экономики многих стран в среднесрочной перспективе. По сравнению с июньскими оценками прогноз глобального роста на текущий год понижен экспертами ВБ на 0,1 п.п. Прогноз на 2018 г. также ухудшен на 0,1 п.п. – до 2,9%. В 2019 г. темпы роста мировой экономики сохранятся на уровне 2,9%.

Всемирный банк оставил неизменными (по сравнению с июньскими прогнозами) прогнозы роста экономики США на 2017–2018 гг. на уровне 2,2 и 2,1% соответственно, в 2019 г. темпы роста снизятся до 1,9%. Прогнозы увеличения китайского ВВП на текущий и следующий годы сохранены на уровне 6,5 и 6,3%, прогноз на 2019 г. предполагает рост

¹ Автор раздела: Н. Воловик – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ.

² URL: <http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>

на 6,3%. Улучшены оценки роста ВВП Японии: на 2017 г. – до 0,9 с 0,5%, на 2018 г. – до 0,8 с 0,7%, в 2019 г. ожидается подъем на 0,4%. Прогноз роста экономики еврозоны на 2017 г. был понижен на 0,1 п.п. – до 1,5%, на следующий год также на 0,1 п.п. – до 1,4%. В 2019 г. экономика еврозоны, как ожидается, увеличится на 1,4%. В соответствии с прогнозом ВБ в ближайшие три года быстрее всех будет расти индийская экономика: в 2017 г. – на 7,6%, в 2018–2019 гг. – на 7,8%.

Прогнозы ВБ для России по сравнению с Докладом о российской экономике, выпущенным в ноябре 2016 г., остались неизменными: после падения ВВП на 0,6% в 2016 г. ожидается рост на 1,5, 1,7 и 1,8% соответственно в 2017–2019 гг.

Объем мировой торговли товарами и услугами в 2016 г., по оценке ВБ, увеличился на 2,5% по сравнению с 2015 г., в 2017 г. ожидается, что темп роста мировой торговли ускорится до 3,6%, в 2018 г. – до 4%.

Международный валютный фонд ожидает ускорения роста мировой экономики с 3,1% в 2016 г. до 3,4% в 2017 г. и до 3,6% в 2018 г.¹ (табл. 50). Произошедшие во 2-й половине 2016 г. события способствовали тому, что ряд крупных экономик вступили в новый год с более высокой динамикой роста. Поэтому все более вероятным становится прогноз, согласно которому рост мировой экономики в 2017–2018 гг. ускорится по сравнению с вялыми темпами роста прошлого года. В то же время для этого краткосрочного прогноза сохраняется широкий диапазон рисков, которые могут замедлить рост мировой экономики: например, высокий уровень государственной и частной задолженности во многих странах, сохранение низких темпов роста и дефляционного давления в ряде стран с развитой экономикой, неурегулированные условия выхода Великобритании из Европейского союза, последствия выборов в США, напряженный календарь предстоящих национальных выборов и пр.

Таблица 50

**Динамика мирового ВВП и мировой торговли
(темпы прироста в % к предыдущему году)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Оценка	Прогнозы	
							2016	2017	2018
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Объем мирового ВВП	5,1	3,9	3,4	3,3	3,4	3,2	3,1	3,4	3,6
Страны с развитой экономикой	3,0	1,7	1,2	1,4	1,8	2,1	1,6	1,9	2,0
Соединенные Штаты	2,4	1,8	2,3	2,2	2,4	2,6	1,6	2,3	2,5
Зона евро	2,0	1,5	-0,7	-0,4	0,9	2,0	1,7	1,6	1,6
Германия	4,0	3,4	0,9	0,5	1,6	1,5	1,7	1,5	1,5
Франция	1,7	2,0	0,3	0,3	0,2	1,3	1,3	1,3	1,6
Великобритания	1,8	1,1	0,3	1,7	3,0	2,2	2,0	1,5	1,4
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	7,4	6,2	5,1	4,7	4,6	4,0	4,1	4,5	4,8
Содружество Независимых Государств	4,8	4,8	3,4	2,2	1,0	-2,8	-0,1	1,5	1,8
Россия	4,3	4,3	3,4	1,3	0,6	-3,7	-0,6	1,1	1,2
Исключая Россию	6,0	6,1	3,6	4,2	1,9	-0,5	1,1	2,5	3,3
Развивающиеся страны Азии	9,5	7,8	6,7	6,6	6,8	6,6	6,3	6,4	6,3
Китай	10,4	9,3	7,7	7,7	7,3	6,6	6,7	6,5	6,0
Индия	10,1	6,3	4,7	5,0	7,3	7,6	6,6	7,2	7,7

¹ URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/update/01/>

Окончание таблицы 50

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	6,2	4,6	2,9	2,7	1,3	0,0	-0,7	1,2	2,1
Бразилия	7,5	2,7	1,0	2,5	0,1	-3,8	-3,5	0,2	1,5
Мексика	5,6	4,0	4,0	1,1	2,1	2,5	2,2	1,7	2,0
Объем мировой торговли товарами и услугами	12,6	6,1	2,9	3,0	3,3	2,7	1,9	3,8	4,4
Страны с развитой экономикой	11,4	4,7	1,2	1,4	3,4	4,0	2,0	3,6	3,8
Страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны	14,9	8,8	6,0	5,3	3,6	0,3	1,8	4,0	4,7

Источник: данные МВФ (URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02>).

По оценкам Банка России¹, в 2016 г. агрегированные темпы роста экономик стран – торговых партнеров Российской Федерации сохранились на уровне 2015 г. – около 2% в год. Данная оценка основана на предположениях о плавном замедлении экономики Китая, с одной стороны, и о некотором восстановлении экономики США – с другой.

В 2016 г. темпы роста китайского ВВП стали самыми низкими за последние 25 лет. По данным Национального бюро статистики КНР², в 2016 г. экономика КНР выросла на 6,7% – до 11,3 трлн долл. По прогнозу МВФ, за год экономика Китая увеличилась на 6,6%. Напомним, что в 2010 г. этот показатель был на уровне 10,6%, в 2011 г. – 9,5%, в 2012 г. – 7,9%. По итогам 2013 г. рост экономики Китая замедлился до 7,8%, в 2015 г. – до 6,9%³. На протяжении последних лет наблюдается замедление темпов роста китайской промышленности, а также объема инвестиций в основные фонды. Рост экономики замедляется из-за высокого уровня задолженности и избыточного предложения в ряде отраслей. Положительно влияют на рост ВВП бюджетные инвестиции и банковские кредиты. По прогнозу МВФ, в 2017 г. экономика КНР вырастет на 6,5%. Основные риски для китайской экономики связаны с финансированием инвестиций за счет наращивания долгов, а также с политикой новой администрации в США, которая угрожает Китаю принятием протекционистских мер.

В США в соответствии с предварительной оценкой, опубликованной Бюро экономического анализа⁴, реальный ВВП увеличился в IV квартале 2016 г. в годовом выражении на 1,9%. В I квартале 2016 г. рост ВВП США в годовом выражении составил 0,8%, во II квартале – 1,4%, в III квартале – 3,5%. Замедление роста экономики связано с уменьшением объема экспорта, с увеличением объема импорта, со снижением расходов на личное потребление и спадом государственных расходов. Следует отметить, что предварительная оценка основывается на неполных данных и в дальнейшем будет уточняться. По итогам 2016 г. американский ВВП вырос, по предварительной оценке, на 1,6%, что является минимальным уровнем с 2010 г.

¹ Официальный сайт Центрального банка РФ. Доклад о денежно-кредитной политике. Сентябрь 2016 г. № 3.

² Официальный сайт Национального бюро статистики КНР: URL: http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/201701/t20170124_1457667.html

³ Официальный сайт МВФ: URL: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/weorept.aspx?sy=2000&ey=2020&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=&br=1&c=924&s=NGDP_RPCH%2CNGDPD&grp=0&a=&pr.x=37&pr.y=11

⁴ URL: https://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/2017/gdp4q16_adv.htm

По данным Eurostat¹, в IV квартале 2016 г. по сравнению с предыдущим кварталом, по предварительной оценке, ВВП в зоне евро (ЕС 19) с учетом сезонных колебаний вырос на 0,4%, в ЕС-28 – на 0,5%. В III квартале 2016 г. ВВП также вырос на 0,4 и 0,5% соответственно. По сравнению с III кварталом 2015 г. ВВП с учетом сезонных колебаний вырос на 1,7% в еврозоне и на 1,8% в ЕС-28.

Согласно прогнозу Всемирной торговой организации², мировая торговля в 2016 г. растет медленнее, чем ожидалось: не на 2,8%, как предполагалось в предыдущем апрельском прогнозе, а всего на 1,7%. Рост торговли оказался слабее в связи с падением спроса на импорт и замедлением роста ВВП в ряде крупных развивающихся стран. Таким образом, в 2016 г. отмечается самый медленный темп роста мировой торговли после финансового кризиса 2009 г. Прогноз на 2017 г. тоже был пересмотрен в сторону снижения – в пределах от 1,8 до 3,1%, тогда как в апрельском прогнозе ожидался рост на 3,6%. При этом международная торговля замедляется во всех регионах – и в Китае, и в ЕС, и в США.

По данным ВТО, в 2016 г. мировой экспорт товаров сократился по сравнению с 2015 г. на 2,6%³. Больше всех пострадал экспорт Казахстана (падение на 20%), Боливии (на 22,6%) и Российской Федерации (на 17,5%).

Первое место по величине внешнеторгового оборота в 2016 г. вновь заняли Соединенные Штаты Америки – 3706 млрд долл. При этом дефицит торгового баланса сохраняется: в 2016 г. он составил 796,7 млрд долл.

Китай по показателю внешнеторгового оборота занимает второе место – 3685,6 млрд долл. Сальдо торгового баланса КНР с 1994 г. складывается положительным, в 2016 г. оно достигло 510,7 млрд долл.

На третьем месте – Германия, ее внешнеторговый оборот в 2016 г. составил 2394,1 млрд долл. Положительное сальдо торгового баланса сложилось в размере 285,1 млрд долл.

Рейтинг Российской Федерации в списке крупнейших экспортеров снизился на 2 позиции – с 15-го места в 2015 г. (с долей в мировом экспорте 2,29%) до 17-го места в 2016 г. (с долей 1,9%). По объему импорта Россия заняла 22-е место против 17-го в 2015 г. Доля российского импорта в общем объеме мирового импорта осталась на уровне 2015 г. – 1,28%.

4.7.2. Условия российской внешней торговли: конъюнктура цен на основные товары российского экспорта и импорта

В 2016 г. остановилось падение мировых цен на сырьевые товары, продолжавшееся с 2011 г., и началось их медленное восстановление. В начале 2016 г. на мировом рынке сырьевых товаров наблюдался очередной виток ухудшения ситуации. Так, сводный индекс сырьевых активов Bloomberg Commodity Index (BCOM), в который входят 22 вида сырьевых товаров, в январе 2016 г. опустился до 72,8759 пункта – самого низкого уровня с 2009 г. Но к концу года BCOM вырос на 19,6% – до 87,1439 пункта. Максимальный

¹ URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7868348/2-14022017-BP-EN.pdf/da0c1c33-2d80-4cc2-9f34-de2dab92aac5>

² Trade statistics and outlook: URL: https://www.wto.org/english/news_e/pres16_e/pr779_e.htm

³ Рассчитано по данным «Monthly merchandise trade values»: URL: https://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/short_term_stats_e.htm

уровень был зафиксирован в июне – 89,9368 пункта. Основным фактором роста ВСОМ стало подорожание металлов, а также нефти, которой удалось подняться к концу года с десятилетних минимумов до уровня выше 50 долл./барр.

Сохраняющийся избыток предложения на нефтяном рынке, постепенное наращивание поставок нефти Ираном после снятия санкций и замедление роста экономики Китая привели в начале 2016 г. к новой волне падения цен на нефть. В январе 2016 г. цены на нефть марки Brent колебались в диапазоне от 36,28 до 26,01 долл./барр., среднемесячная цена составила 30,8 долл./барр., что является минимальным уровнем с февраля 2004 г. В последующие месяцы (за исключением июля и ноября) наблюдался рост нефтяных цен по отношению к предыдущему месяцу.

Тем не менее среднегодовые цены на сырьевые товары оказались на минимальном за последние 12 лет уровне из-за повышенного предложения при слабом спросе (рис. 35). По сравнению с 2015 г. индекс цен Всемирного банка на энергоносители сократился на 15,3%. Неэнергетические сырьевые товары подешевели на 2,6%. Цены на металлы упали в 2016 г. по сравнению с 2015 г. на 5,9%, цены на сельскохозяйственные сырьевые товары – на 0,2%.

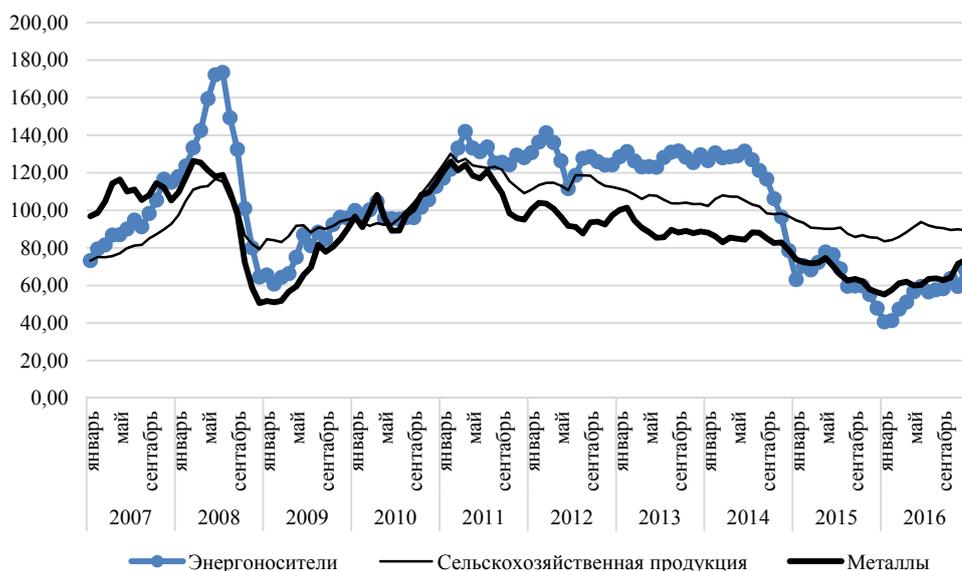


Рис. 35. Индекс цен на сырьевые товары (2010 г.=100)

Источник: данные Всемирного банка (URL: <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets#1>).

30 ноября 2016 г. страны – члены Организации стран – экспортеров нефти (ОПЕК) договорились о первом с 2008 г. сокращении добычи нефти. На эти страны приходится треть от мирового объема добываемой нефти – около 33,6 млн барр. в сутки. По достигнутой договоренности с 1 января 2017 г. добыча снижена на 1,2 млн барр. в сутки.

10 декабря нефтедобывающие страны, не входящие в нефтяной картель, в рамках сделки с ОПЕК согласились сократить добычу на 562 тыс. барр. в сутки, в том числе Российская Федерация снизит добычу нефти к маю на 300 тыс. барр. в сутки – до 10,95 млн барр. в сутки. При этом две трети от объема сокращения (на 200 тыс. барр. в сутки) должны быть достигнуты к концу I квартала 2017 г.

После достижения договоренности о совместном сокращении добычи нефти в целях снижения избыточного предложения и поддержания рынка нефть подорожала до максимальных уровней с середины 2015 г.: нефть марки Brent превысила уровень 55 долл./барр.

На заседании 14 декабря 2016 г. Комитет по операциям на открытом рынке (FOMC) США повысил ставку по федеральным кредитным средствам (federal funds rate) до 0,5–0,75% годовых¹. В целях восстановления рынка США после мирового экономического кризиса в декабре 2008 г. ставка была снижена до 0–0,25%. В декабре 2015 г. ставку повысили до целевого диапазона 0,25–0,50%.

Повышение процентной ставки привело к укреплению доллара и снижению цен на сырьевые товары. 15 декабря 2016 г. индекс доллара достигал 103,56 пункта – максимума с декабря 2002 г. Цены на нефть, укрепившиеся благодаря договоренности стран ОПЕК и нефтепроизводителей, не входящих в картель, ограничить добычу нефти снизились. Спотовая цена нефти марки Brent, поднявшись 13 декабря до максимального с июля 2015 г. уровня 55,57 долл./барр., снизилась 14 декабря до 53,79 долл./барр.

Среднегодовая цена нефти марки Brent в 2016 г. сложилась в размере 44,05 долл./барр., что на 15,9% ниже, чем в 2015 г. (52,37 долл./барр.).

Динамика цены на газ по-прежнему сильно сегментирована по регионам. В США в марте 2016 г. цена на газ достигла минимального значения с 1999 г. – 1,7 долл. за миллион британских термических единиц (БТЕ). Но затем цена начала восстанавливаться вследствие того, что пополнение запасов подземных хранилищ оказалось ниже прогнозного. Уже в июне цена на газ поднялась до 2,57 долл./млн БТЕ. По данным Всемирного банка, спотовая цена на газ на терминале Henry Hub в среднем за 2016 г. составила 2,49 долл./млн БТЕ, что на 4,6% ниже, чем в 2015 г.

Самые высокие цены на газ сохраняются в Юго-Восточной Азии, при том что в 2016 г. они снизились по сравнению с 2015 г. на 33,8%. Согласно данным Всемирного банка, средняя цена сжиженного природного газа, импортируемого Японией, в 2016 г. составила 6,89 долл./млн БТЕ.

На европейском рынке цена на газ в 2016 г. снизилась по сравнению с 2015 г. на 37,2%. При этом следует отметить начавшийся в октябре рост цен: по сравнению с сентябрем газ подорожал на 1,9%, в ноябре по сравнению с предыдущим месяцем – на 14,4%, а в декабре – на 12%, что связано с повышением спроса в энергетическом секторе при сокращении поставок, так как с 1 октября 2016 г. в связи с сохраняющимися опасениями высокой сейсмической активности снижена добыча газа на крупном континентальном месторождении Groningen в Нидерландах.

Избыточное предложение при недостаточном сокращении объемов производства и слабом спросе привело к снижению мировых цен на цветные металлы в конце 2015 г. – начале 2016 г. до минимальных значений с кризисного 2009 г., после чего цены на цветные металлы начали постепенно восстанавливаться благодаря улучшению баланса спроса и предложения. Индекс цен Всемирного банка на металлы вырос во II квартале 2016 г. по сравнению с I кварталом на 4,7%, в III квартале по сравнению со II кварталом – на 4,3%. В результате в ноябре 2016 г. по сравнению с январем 2016 г. алюминий подорожал на 17,3%, медь – на 21,9%, никель – на 30,8%, свинец – на 32,5%, цинк – на 68,8%.

¹ URL: <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/default.htm>

Несмотря на это, среднегодовые цены на цветные металлы достигли многолетних минимумов. По данным Лондонской биржи металлов, в 2016 г. цены на алюминий были ниже, чем в 2015 г., на 3,6%, на никель – на 22,1%, на медь – на 11,7% (табл. 51).

Таблица 51

Среднегодовые мировые цены

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Нефть (Brent), долл./барр.	65,39	72,70	97,64	61,86	79,64	110,94	111,97	108,86	98,94	52,37	44,05
Натуральный газ (США), долл./млн БТЕ	6,72	6,98	8,86	3,95	4,39	4,00	2,75	3,73	4,37	2,7	2,39
Натуральный газ, ры- нок Европы, долл./млн БТЕ	8,47	8,56	13,41	8,71	8,29	10,52	11,47	11,79	10,05	7,4	4,47
Натуральный газ (Япо- ния), долл./млн БТЕ	7,08	7,68	12,55	8,94	10,85	14,66	16,55	15,96	16,04	10,6	6,88
Медь, долл./т	6722	7118	6956	5149	7534	8828	7962	7332,1	6863,4	5510,5	4867,9
Алюминий, долл./т	2570	2638	2573	1665	2173	2401	2023,3	1846,7	1867,4	1664,7	1604,2
Никель, долл./т	24254	37230	21111	14655	21809	22910	17547	15032	16893	11863	9595,2

Источник: рассчитано по данным Всемирного банка.

Условия торговли Российской Федерации в 2016 г. продолжали ухудшаться. В январе–сентябре 2016 г. индекс условий торговли составил 79,1 пункта. Это обусловлено тем, что товары, поставляемые в зарубежные страны, подешевели гораздо сильнее, чем товары, ввозимые из этих стран на территорию РФ. Индекс средних экспортных цен за 9 месяцев 2016 г. составил 76,9%, индекс средних импортных цен – 97,2% (рис. 36).

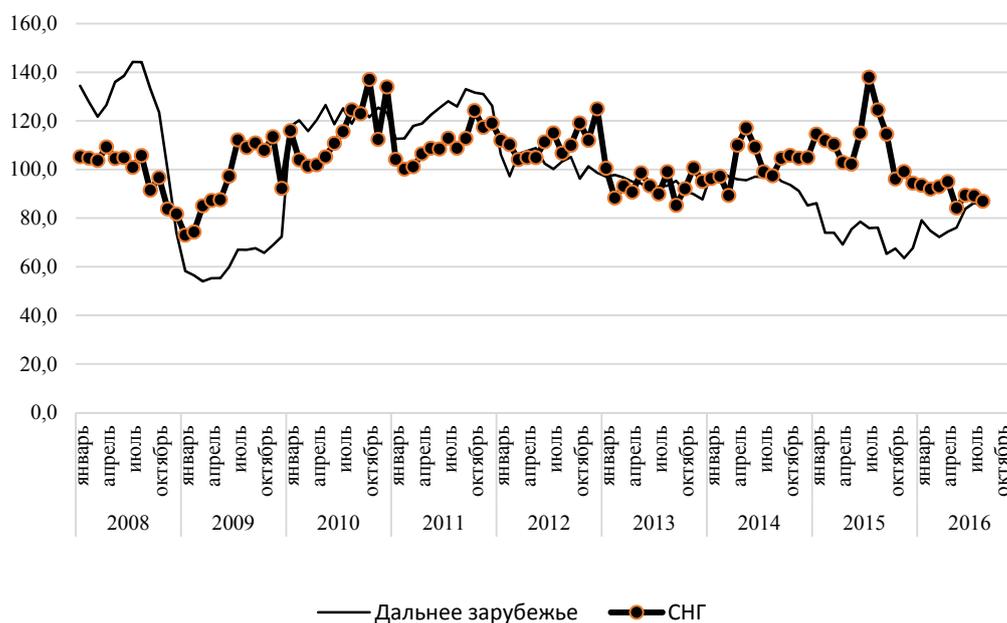


Рис. 36. Индекс условий внешней торговли
Российской Федерации

Источник: Минэкономразвития.

4.7.3. Основные показатели российской внешней торговли

В 2016 г. уже четвертый год подряд продолжалось сокращение внешнеторговых показателей: российский внешнеторговый оборот, рассчитанный по методологии платежного баланса, составил 473,2 млрд долл., что на 11,4% ниже аналогичного показателя 2015 г. Внешнеторговый оборот со странами дальнего зарубежья сократился на 10,8% – до 412,9 млрд долл., со странами СНГ – на 15,7% – до 60,3 млрд долл.

Вывоз товаров за рубеж в 2016 г. сократился по сравнению с 2015 г. на 17,5% – до 281,8 млрд долл., ввоз товаров из-за рубежа – на 0,8% – до 191,4 млрд долл. Таким образом, стоимостный объем экспорта продолжает сокращаться высокими темпами, притом что падение импорта значительно замедлилось. Сложившаяся динамика экспорта и импорта обеспечила сокращение сальдо торгового баланса на 39,1% – до 90,4 млрд долл., что является минимальным уровнем с 2004 г. (рис. 37).

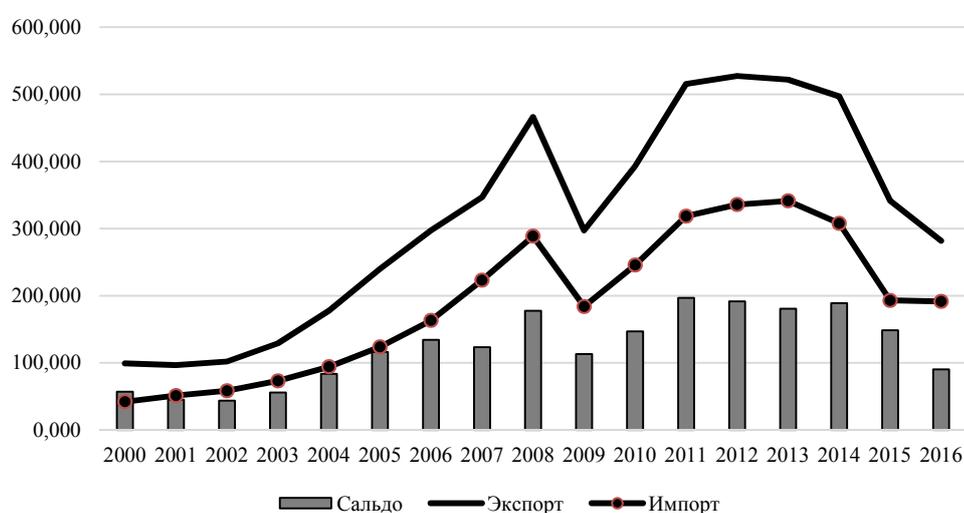


Рис. 37. Основные показатели российской внешней торговли (млрд долл.)

Источник: ЦБ РФ.

Как и в прошлом году, отрицательная динамика российского экспорта была обусловлена в основном ценовым фактором при незначительном росте физических объемов вывозимых за рубеж товаров. Снижение стоимостного объема импорта определялось как падением средних импортных цен, так и сокращением физических объемов поставляемых в Россию товаров (табл. 52).

Таблица 52

Индексы внешней торговли России, 2012–2016 гг. (% к предшествующему году)

	2012		2013		2014		2015		2016	
	физического объема	средних цен								
Экспорт	99,9	101,6	104,9	95,7	100,0	94,3	105,4	64,8	102,7	76,9
Импорт	105,1	97,3	97,8	102,5	92,5	98,2	77,7	81,1	99,8	97,2

Источник: ФТС, Минэкономразвития.

Относительно стабильный внешний спрос при укреплении национальной валюты способствовал замедлению роста физического объема экспортных поставок до 2,7% против 5,4% в 2015 г. Физические объемы импорта стабилизировались за счет низкой базы прошлого года в условиях ослабления спада внутреннего потребительского и инвестиционного спроса.

Коэффициент несбалансированности внешней торговли (отношение сальдо к торговому обороту) снизился с 27,8% в 2015 г. до 19,1% в 2016 г., что является минимальным уровнем с 1998 г.

Структура и динамика экспорта

2016 г. стал четвертым годом, в котором продолжалось падение российского экспорта: стоимостной объем вывезенных за рубеж товаров в 2016 г. сократился по сравнению с 2015 г. на 17,5% – до 281,8 млрд долл. Хотя темпы падения замедлились, они остаются высокими: поставки в страны дальнего зарубежья сократились на 17,2%, в страны СНГ – на 19,1%. В общем объеме экспорта удельный вес стран дальнего зарубежья по сравнению с предыдущим годом повысился на 0,3 п.п. – до 85,9% (табл. 53).

Таблица 53

Динамика российского экспорта

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Экспорт, млрд долл.	240,0	297,5	346,5	466,3	297,2	392,7	515,4	527,4	521,8	496,8	341,5	281,8
В том числе:												
Дальнее зарубежье	207,3	255,8	294,8	397,7	252,0	333,6	436,7	443,8	443,8	428,1	292,3	242,1
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	110,7	104,7	105,8	105,0	96,8	97,0	110,0	97,8	99,9	104,9	109	102,7
Индекс цен	122,7	126,9	119,7	110,9	137,4	76,4	119,8	132,9	101,6	95,7	58,1	76,9

Источник: Банк России; Минэкономразвития.

Снизившись в I квартале 2016 г. до минимального с 2009 г. уровня, поквартальная динамика экспорта перешла в положительную плоскость: стоимостной объем экспорта во II квартале вырос по сравнению с I кварталом на 12,5%, в III квартале по сравнению со II кварталом – на 4,9%, в IV квартале – на 16,3%.

В структуре экспорта в 2016 г. произошли следующие изменения (рис. 38):

- доля продовольственных товаров по сравнению с 2015 г. увеличилась с 4,7 до 6%, древесины и целлюлозно-бумажных изделий – с 2,9 до 3,4%, драгоценных камней, драгоценных металлов и изделий из них – с 2,3 до 3,1%, металлов и изделий из них – с 9,6 до 10,2%, машин, оборудования и транспортных средств – с 7,4 до 8,5%;
- доля топливно-энергетических товаров в общем объеме российского экспорта сократилась с 62,9 до 58,1% за счет продолжающегося падения контрактных цен при росте физического объема поставок;
- доли остальных товарных групп расширенной номенклатуры сохранились практически на уровне прошлого года.

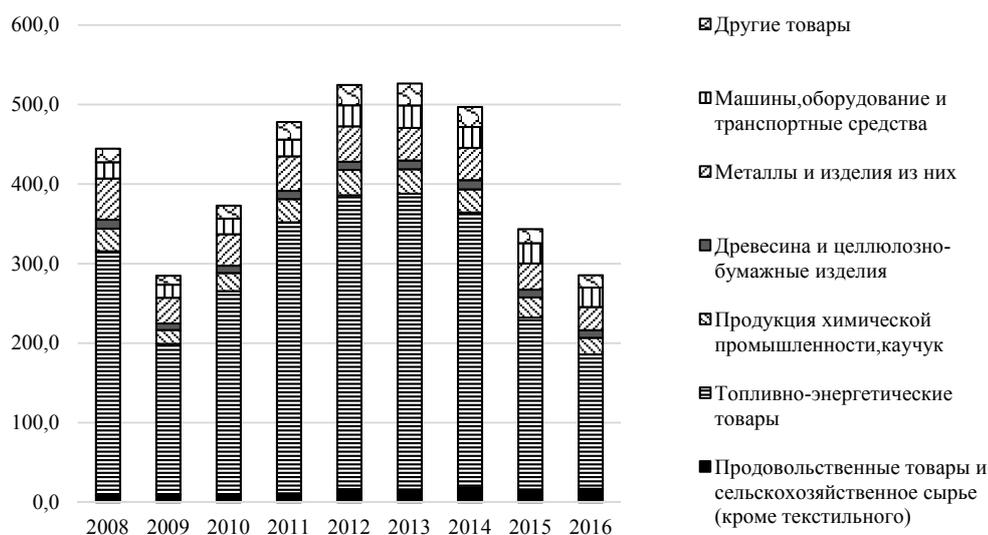


Рис. 38. Потоварная динамика российского экспорта (млрд долл.)

Источник: ФТС.

По данным Минэкономразвития¹, по итогам первых трех кварталов 2016 г. экспорт сырьевых товаров снизился по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. на 24,1% – до 91,0 млрд долл., что обусловлено в основном снижением средних контрактных цен на топливно-энергетические товары: на нефть сырую – на 28,9%, на природный газ – на 35,0%.

Экспорт несырьевых товаров снизился на 21,7% – до 110,6 млрд долл., при этом его доля в общем объеме экспорта увеличилась на 0,7 п.п. к 2015 г. и составила 54,8%. Отрицательная динамика несырьевого экспорта обусловлена снижением стоимостных объемов экспорта нефтепродуктов на 38,5% за счет как уменьшения средних цен на 32,1%, так и снижения физических объемов поставок на 9,4%.

Экспорт промышленной продукции с высокой степенью обработки уменьшился на 6,7% – до 20,3 млрд долл., высокотехнологичной продукции – на 15,7% – до 6,3 млрд долл., инновационных товаров – на 17,6% – до 16,4 млрд долл.

Следует отметить, что если в 2015 г. значительно сократились стоимостные объемы экспорта по всем товарным группам расширенной номенклатуры, то в 2016 г. наблюдался рост экспорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья (на 5,3%), текстиля, текстильных изделий и обуви (на 6%), драгоценных камней, драгоценных металлов и изделий из них (на 13,1%), а также других товаров (на 0,2%).

Объем продовольственного экспорта в 2016 г. составил 17 млрд долл. Основными факторами роста экспорта продовольственных товаров стали увеличение внутреннего производства, благоприятный для импорта курс рубля по отношению к доллару, а также снижение покупательной способности населения, что приводит к сужению внутреннего рынка большинства продовольственных товаров.

¹ «О текущей ситуации в экономике Российской Федерации в январе–октябре 2016 г. (в части внешнеэкономической деятельности)». М.: Минэкономразвития, 2016.

Россия продает за рубеж продовольственные товары свыше чем по 150 позициям (оценка на уровне 4 знаков ТН ВЭД) в 19 категориях. Традиционно в структуре российского экспорта продовольственных товаров лидируют злаки. Согласно прогнозу Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО)¹, в 2016/2017 сельскохозяйственном году основной объем экспорта злаковых придется на долю Австралии, Российской Федерации и Соединенных Штатов. Согласно предварительным данным Росстата, в 2016 г. в России был рекордный урожай зерновых – 119,1 млн т, что способствовало наращиванию экспорта. За 10 месяцев 2016 г. по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. экспорт пшеницы и меслина в физическом выражении вырос на 23,5%, в стоимостном выражении – на 8,9%.

На второй позиции в структуре продовольственного экспорта находятся рыба и морепродукты, вывоз за рубеж которых составил за 9 месяцев 2016 г. 2,03 млрд долл., что выше аналогичного показателя 2015 г. на 3%.

Третье место сохраняется за поставками животных и растительных жиров и масел, экспорт которых увеличился в январе–сентябре 2016 г. по сравнению с январем–сентябрем 2015 г. на 14,2% – до 1,5 млрд долл.

Растут поставки за рубеж и других продовольственных товаров. Так, экспорт мяса и пищевых мясных субпродуктов увеличился на 81,9%, овощей и некоторых съедобных корнеплодов и клубнеплодов – на 28,6%, масличных семян и плодов, лекарственных растений и растений для технических целей – на 31,7%.

Структура и динамика импорта

Российский импорт в 2016 г. сократился по сравнению с 2015 г. на 0,8% – до 191,4 млрд долл. Снижение импорта произошло за счет уменьшения поставок из стран СНГ, сокративших поставки товаров в Россию на 8,1% – до 20,6 млрд долл. Из стран дальнего зарубежья было ввезено товаров на сумму 170,8 млрд долл., что на 0,2% превысило аналогичный показатель 2015 г. В общем объеме импорта удельный вес стран дальнего зарубежья вырос на 0,9 п.п. – до 89,2% (табл. 54).

Таблица 54

Динамика российского импорта (млрд долл.)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Импорт, млрд долл.	123,8	163,2	223,1	288,7	183,9	245,7	318,6	335,8	341,3	307,9	192,9	191,4
В том числе:												
страны дальнего зарубежья	104,3	141,3	194,1	253,8	162,7	213,2	273,8	288,4	295,0	271,9	170,5	170,8
Темпы роста, % к предыдущему году												
Индекс физического объема	124,2	122,4	130,1	127,1	113,5	63,3	135,4	122,2	105,1	97,8	92,6	99,8
Индекс цен	106,1	106,5	105,5	107,6	117,8	99,1	101,6	109,1	97,3	102,5	99,8	97,2

Источник: Банк России; Минэкономразвития.

В течение года по мере стабилизации ситуации в экономике снижались темпы падения стоимостного объема импорта. В августе 2016 г. впервые с декабря 2013 г. динамика

¹ Официальный сайт ФАО: URL: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/csdb/ru/>

импорта вышла в положительную область: стоимостной объем импорта превысил аналогичный показатель 2015 г. на 13%. В следующие месяцы рост сохранился: в сентябре он составил 7,9%, в октябре – 8,2%, в ноябре – 6,4%, в декабре – 10,6%.

В структуре российского импорта доля инвестиционных товаров за 9 месяцев 2016 г. увеличилась по сравнению с тем же периодом 2015 г. на 3,4 п.п. – до 27,0%, потребительских товаров, наоборот, уменьшилась на 1,1 п.п. – до 28,5%. Особо следует отметить сокращение доли продовольственных товаров с 14,5 до 13,7% и рост доли машин, оборудования и транспортных средств с 44,8 до 47,4% (рис. 39).

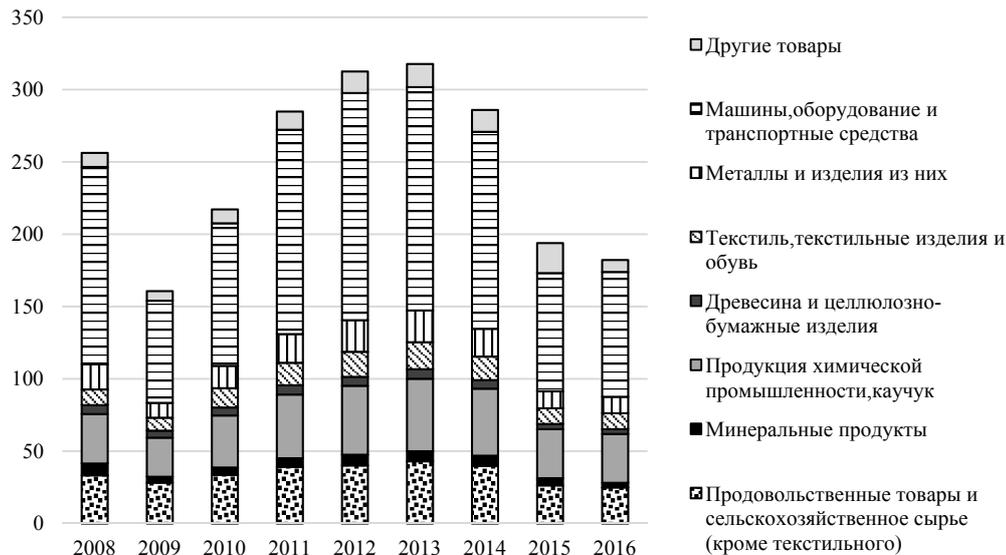


Рис. 39. Потоварная динамика российского импорта (млрд долл.)

Источник: ФТС.

В начале августа 2014 г. Россия объявила о запрете импорта продовольственных товаров из стран, которые ввели в отношении нее санкции: из США, государств ЕС, из Канады, Австралии и Норвегии. Под запрет попали говядина, свинина, птица, колбасы, рыба, овощи, фрукты, молочная продукция и ряд других продуктов. В январе–сентябре 2016 г. по сравнению с аналогичным периодом 2014 г. стоимостной объем импорта санкционных товаров снизился на 14,2% – до 7,6 млрд долл.

Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. № 1296 с 1 января 2016 г. был ограничен ввоз отдельных продовольственных товаров из Турции. Эта мера привела к сокращению российского импорта в январе–сентябре 2016 г. по сравнению с январем–сентябрем 2015 г. на 585,3 млн долл. Больше всех снизился ввоз свежих томатов (на 281,4 млн долл.), свежего винограда (на 68,7 млн долл.), мандаринов (на 43,0 млн долл.).

4.7.4. Географическая структура российской внешней торговли

В географической структуре российской внешней торговли сохранилась наблюдавшаяся в последние годы тенденция роста доли стран АТЭС за счет сокращения во внешне-торговом обороте доли стран ЕС и СНГ: в 2016 г. по сравнению с 2015 г. доля стран ЕС сократилась с 44,8 до 42,8%, доля стран СНГ – с 12,6 до 12,1%. При этом доля стран АТЭС увеличилась в 2016 г. до 30% против 28,1% в 2015 г. (рис. 40).

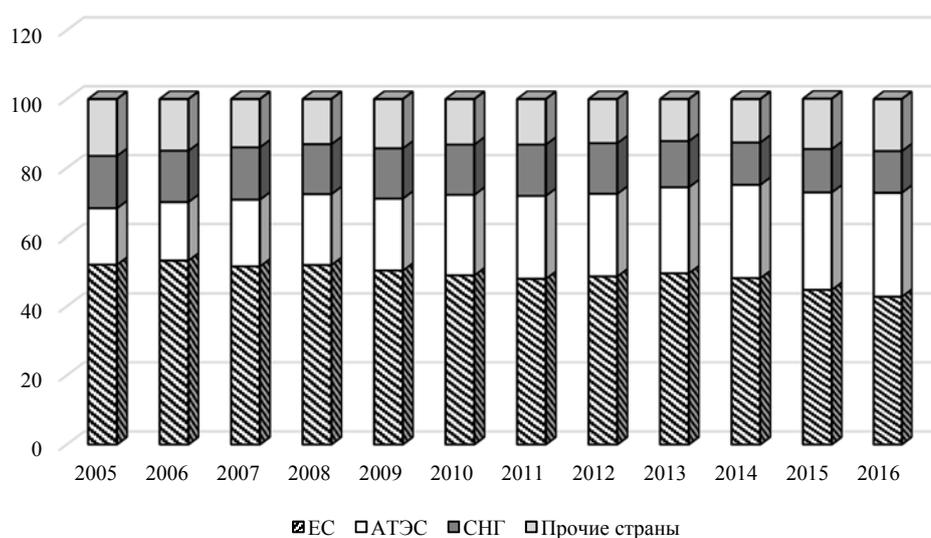


Рис. 40. Географическая структура российской внешней торговли (% во внешнеторговом обороте)

Источник: ФТС РФ.

Несмотря на сокращение доли стран ЕС во внешнеторговом обороте России, Европейский союз по-прежнему является основным торговым партнером Российской Федерации. Осложнение внешнеполитической ситуации, введенные ЕС санкции и ответные меры РФ привели к ускорению процесса сокращения доли стран ЕС. В 2016 г. российский оборот внешней торговли с этими странами сократился на 15% в основном за счет падения российского экспорта на 21,2%.

Внешнеторговый оборот РФ со странами АТЭС сократился на 4,9%. При этом внешнеторговый оборот с Китаем вырос на 4%, с Индонезией – на 33,4%, с Малайзией – на 12,3%.

Со странами Содружества Независимых Государств российский внешнеторговый оборот сократился на 14,2%. Больше других пострадала взаимная торговля с Азербайджаном (-30,3%) и с Украиной (-31,6%).

В связи с применением с 1 января 2016 г. торгово-экономического раздела Соглашения об ассоциации между Украиной и Евросоюзом произошло коренное изменение обстоятельств, которые имели существенное значение для России при заключении Договора о зоне свободной торговли в рамках СНГ. Украина фактически отказалась от развития торгово-экономического сотрудничества в рамках СНГ и выбрала путь продвижения к всеобъемлющей интеграции с ЕС. Поэтому Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 410-ФЗ «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора о зоне свободной торговли в отношении Украины» с 1 января 2016 г. отменен режим свободной торговли с Украиной, что привело к дальнейшему сокращению взаимного товарооборота между странами.

Первое место среди основных торговых партнеров России закрепилось с 2010 г. за Китаем, доля которого в российском внешнеторговом обороте выросла в 2016 г. до 14,1% (в 2015 г. – 12,1%). При этом значительно выросло отрицательное для РФ сальдо торгового баланса: в 2015 г. оно составляло 6,3 млрд долл., в 2016 г. – 10,1 млрд долл.

Отрицательное для России сальдо торгового баланса сформировалось и с другими странами АТЭС: с Вьетнамом (-1,1 млрд долл.), Индонезией (-1,8 млрд долл.), США (-1355,3 млн долл.), Малайзией (-0,2 млрд долл.), Таиландом (-0,5 млрд долл.). В результате со всем регионом Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества для России сложилось отрицательное сальдо торгового баланса (рис. 41).

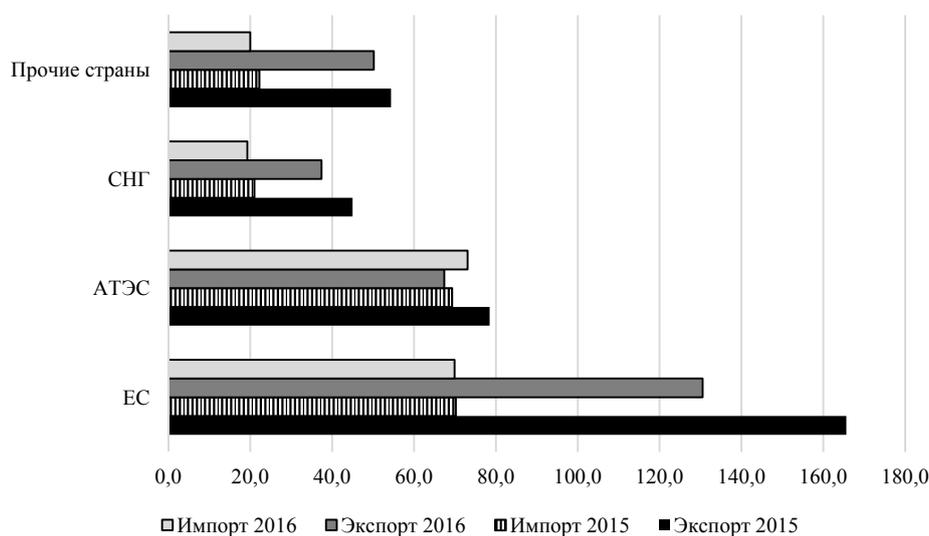


Рис. 41. Основные показатели российской внешней торговли по регионам (млрд долл.)

Источник: ФТС РФ.

В 2016 г. наблюдалась активизация внешнеэкономических отношений с некоторыми прочими странами. Так, оборот внешней торговли с Ираном вырос по сравнению с 2015 г. на 70,1%, с Кубой – на 82,6%, с Грузией – на 14,1%, со Швейцарией – на 10,1%.

4.7.5. Регулирование российской внешней торговли¹

Тарифное регулирование

Экспортные пошлины. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 276 в 2016 г. корректировку ставок вывозных таможенных пошлин на нефть сырую и на отдельные категории товаров, выработанных из нефти, на ежемесячной основе осуществляло Минэкономразвития России.

Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. № 1290 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» скорректирована методика расчета ставок вывозных таможенных пошлин на сырую нефть. В 2016 г. решено применять тот же порядок расчета ставки экспортной пошлины на сырую нефть при цене нефти на мировых рынках, превышающей 182,5 долл. за тонну, что и в 2015 г. Изначально на 2016 г. предполагалось снижение ставки расчета экспортной пошлины на

¹ При подготовке данного раздела использовались материалы информационно-правового портала ГАРАНТ.РУ.

нефть с 42 до 36%, однако в сложившихся условиях было принято решение заморозить ставку на уровне 42%.

Падение цен на нефть и проведение «налогового маневра» привели к значительному сокращению в 2015–2016 гг. экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты (табл. 55).

Таблица 55

**Ставки экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты
в 2014–2016 гг. (долл./т)**

	Нефть	Нефтепродукты	
		2014 г.	
		дизельное топливо	другие виды нефтепродуктов, кроме бензинов и дизтоплива
1 февраля	386,3	251	254,9
1 марта	384,4	249,8	253,7
1 апреля	387,0	251,5	255,4
1 мая	376,1	244,4	248,2
1 июня	385,0	250,2	254,1
1 июля	385,2	250,3	254,2
1 августа	388,4	252,4	256,3
1 сентября	367,6	238,9	242,6
1 октября	344,7	224,0	227,5
1 ноября	316,7	205,8	209,0
1 декабря	277,5	180,3	183,1
2015			
1 января	170,2	81,6	129,3
1 февраля	112,9	54,1	85,8
1 марта	105,8	50,7	80,4
1 апреля	130,8	62,7	99,4
1 мая	116,5	55,9	88,5
1 июня	144,4	69,3	109,7
1 июля	143,1	68,6	108,7
1 августа	133,1	63,8	101,1
1 сентября	109,2	52,4	82,9
1 октября	91,5	43,9	69,5
1 ноября	97,1	46,6	73,7
1 декабря	88,4	42,4	67,1
2016			
1 января	73,3	29,3	60,1
1 февраля	52,0	20,8	42,6
1 марта	39,5	15,8	32,3
1 апреля	54,9	21,9	45,0
1 мая	66,0	26,4	54,1
1 июня	80,6	32,2	66,0
1 июля	95,9	38,3	78,6
1 августа	90,1	36,0	73,8
1 сентября	80,0	32,0	65,6
1 октября	91,9	36,7	75,3
1 ноября	92,7	37,0	76,0
1 декабря	90,4	36,1	74,1

Источник: Постановления Правительства РФ; информация Минэкономразвития РФ.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 15 августа 2016 г. № 797 «О внесении изменений в ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе» с 1 сентября 2016 г. отменены экспортные пошлины на 200 товарных позиций, на 7 – снижены. Так, снижены вывозные пошлины на семена подсолнечника, свинцовые, цинковые и кобальтовые отходы и лом. Обнулены вывозные таможенные пошлины на драгоценные и полудрагоценные камни, медь нерафинированную, отходы и

лом оловянные, кокс и полукокс из лигнита, газ и смолы каменноугольные, нафталин, битумные мастики, красную рыбу (нерку), соевые бобы и др.

Импортные пошлины. В рамках выполнения обязательств, взятых на себя при присоединении Российской Федерации к Всемирной торговой организации (ВТО) Решениями ЕЭК № 26 от 29 марта 2016 г. и № 40 от 16 мая 2016 г. установлены с 1 сентября 2016 г. новые ставки ввозных таможенных пошлин на отдельные виды товаров. Изменения затронули более чем 1700 кодов товарной номенклатуры из 11600.

Нетарифное регулирование

В ноябре 2016 г. вышел очередной Доклад ВТО о торговых мерах стран «большой двадцатки»¹. За период с середины мая по середину октября 2016 г. страны «большой двадцатки» установили 85 новых мер, ограничивающих международную торговлю. В настоящее время эти страны применяют 1263 ограничивающие торговлю меры, что на 5,6% больше по сравнению с количеством таких мер, зафиксированных в предыдущем докладе.

При этом в последние полгода количественный рост принимаемых странами G20 мер, ограничивающих торговлю, замедлился: если с октября 2015 г. по май 2016 г. эти страны ежемесячно устанавливали в среднем по 21 новой мере, то за последние шесть месяцев 2016 г. этот показатель снизился до 17 мер.

По данным ВТО, на 30 июня 2016 г. наибольшая доля в общем количестве принятых нетарифных мер приходилась на санитарные и фитосанитарные меры (27,8% всех принятых нетарифных мер). Далее следуют технические барьеры в торговле (21,7%) и антидемпинговые меры (14,6%).

С 1995 по 2015 г. самым активным членом, инициирующим антидемпинговые дела, была Индия, которая подала 767 исков, что составляет 15% общего количества поданных исков (4990). США за это время провели 570 антидемпинговых разбирательств, в то время как ЕС – 480. При этом не все разбирательства закончились введением антидемпинговых пошлин. Индия ввела 534 антидемпинговые меры, США – 345, ЕС – 298.

В 2015 г. США опередили Индию, инициировав 43 антидемпинговых расследования и 22 расследования незаконного субсидирования экспорта. ЕС за 2015 г. подал 12 исков против несправедливой торговли.

В 1-м полугодии 2016 г. Индия инициировала 48 антидемпинговых разбирательств, США – 24, ЕС – 5.

Наибольшая доля антидемпинговых расследований приходится на изделия из металла, особенно на стальную продукцию. Мировое перепроизводство стали, резкое падение цен на этот товар, существенное изменение торговых потоков, сокращение рабочих мест и рост числа защитных мер – все эти факторы вызывают рост напряженности между странами. В результате из 233 антидемпинговых исков, поданных по всему миру в 2015 г., 108 были связаны с поставками стальной металлопродукции по заниженным ценам. Чаще всего претензии предъявляются к поставкам стальной продукции из Китайской Народной Республики.

Применение защитных мер в Евразийском экономическом союзе регулируется ст. 48–50 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. и Протоколом

¹ Официальный сайт Всемирной торговой организации: URL: https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/trdev_09nov16_e.htm

о применении специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам (приложение № 8 к Договору о Евразийском экономическом союзе). В настоящее время в ЕАЭС действуют 17 мер по защите внутреннего рынка (табл. 56).

Таблица 56

**Меры защиты внутреннего рынка, действующие
в ЕАЭС**

Номер	Товар	Тип меры	Страна-экспортер	Дата окончания действия
AD-8	Металлопрокат с полимерным покрытием	Антидемпинговая	КНР	30.06.2017
AD-3	Подшипники качения	Антидемпинговая	КНР	20.01.2018
AD-12	Ванны чугунные эмалированные	Антидемпинговая	КНР	25.01.2018
AD-9	Графитированные электроды	Антидемпинговая	Индия	25.01.2018
AD-11	Холоднодеформированные бесшовные трубы из нержавеющей стали	Антидемпинговая	КНР	14.05.2018
AD-10	Легкие коммерческие автомобили	Антидемпинговая	Германия, Италия, Турция	14.06.2018
AD-7	Стальные кованые валки для прокатных станков	Антидемпинговая	Украина	25.06.2019
AD-15	Лимонная кислота	Антидемпинговая	КНР	09.04.2020
AD-14	Кухонные и столовые приборы из коррозионно-стойкой стали	Антидемпинговая	КНР	18.06.2020
AD-16	Стальные бесшовные трубы, применяемые для бурения и эксплуатации нефтяных и газовых скважин	Антидемпинговая	КНР	22.09.2020
AD-17	Гусеничные бульдозеры	Антидемпинговая	КНР	11.12.2020
AD-18	Грузовые шины	Антидемпинговая	КНР	17.12.2020
AD-19	Стальные цельнокатаные колеса	Антидемпинговая	Украина	21.01.2021
AD-21	Нержавеющие трубы	Антидемпинговая	Украина	25.02.2021
AD-13	Прутки	Антидемпинговая	Украина	29.04.2021
AD-1	Некоторые виды стальных труб	Антидемпинговая	Украина	01.06.2021
AD-20	Ферросиликомарганец	Антидемпинговая	Украина	27.10.2021

Источник: URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/mery/Pages/measures_list_applied.aspx

Ограничительные меры, применяемые к российским товарам. По данным, представленным в Реестре ограничительных мер¹, по состоянию на 1 декабря 2016 г. выявлено 125 мер, ограничивающих доступ на рынки российских товаров. В основном это введение антидемпинговых пошлин, на которые приходится 32% общего количества введенных мер, 13,6% пришлось на специальные защитные меры, 8,8% – на санитарные и фитосанитарные меры (СФС-меры) (табл. 57).

Таблица 57

**Меры защиты рынка, принимаемые третьими странами
в отношении товаров из Российской Федерации**

Ограничительная мера	2014	2015	2016
1	2	3	4
Антидемпинговая пошлина	40	39	40
Специальная защитная пошлина	9	15	17
Компенсационная пошлина	–	1	1
ТБТ-меры	9	9	10
СФС-меры	3	7	11
Квоты (включая тарифные квоты)	2	3	3

¹ URL: <http://www.ved.gov.ru/mdb/information/database/>

Окончание таблицы 57

1	2	3	4
Акцизы на дискриминационной основе	5	4	5
Заперты на импорт	4	3	4
Угрозы введения мер	5	5	5
Прочие нетарифные меры	25	24	29
Всего	102	110	125

Источник: Реестр ограничительных мер по состоянию на 1 декабря соответствующего года.

В настоящее время проводятся 22 расследования, из них 12 антидемпинговых, 10 специальных защитных, а также 4 пересмотра антидемпинговых мер. При этом действуют 2 соглашения о приостановлении антидемпинговой процедуры.

В рамках санкционной политики Европейского союза, США, Японии, Украины, Швейцарии, Норвегии, Австралии, Новой Зеландии, Исландии, Лихтенштейна, Черногории и Албании введен запрет на ввоз товаров, происходящих из Крыма и Севастополя.

Кроме того, в связи с событиями в Крыму и на востоке Украины введены санкционные ограничения в отношении ряда российских организаций и лиц Европейским союзом, США, Канадой, Японией, Украиной, Швейцарией, Норвегией, Австралией, Новой Зеландией, Исландией, Лихтенштейном, Черногорией и Албанией.

Интеграционные процессы

5 октября 2016 г. вступило в силу Соглашение о свободной торговле между Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС) и Социалистической Республикой Вьетнам (СРВ)¹, создающее новые условия для торгово-экономической деятельности компаниям ЕАЭС и СРВ. Следует отметить, что для ЕАЭС это первое Соглашение о зоне свободной торговли с третьим государством.

Выбор Вьетнама как первой страны для создания зоны свободной торговли со странами ЕАЭС обусловлен сочетанием таких факторов, как незначительные торговые риски и большое политическое значение на международной арене. При этом структура экспорта СРВ и стран ЕАЭС такова, что ключевые экспортные позиции не будут конкурировать друг с другом на внутреннем рынке стран – участниц Соглашения. Это позволит достичь того баланса выгод для всех сторон, который будет являться залогом успешного функционирования зоны свободной торговли.

На данный момент товарооборот между Вьетнамом и странами ЕАЭС занимает небольшую долю в объеме торговли каждой из наших стран. В 2015 г. внешнеторговый оборот между странами ЕАЭС и Вьетнамом составил 4,3 млрд долл. (1,13% внешнеторгового оборота СРВ и 0,64% внешнеторгового оборота ЕАЭС), при этом 90,6% (3,9 млрд долл.) приходилось на торговлю с Российской Федерацией.

В 2016 г. внешнеторговый оборот Российской Федерации с Социалистической Республикой Вьетнам снизился на 1,5% – до 3,83 млрд долл. за счет сокращения поставок российских товаров на территорию СРВ на 25,5%. При этом ввоз вьетнамских товаров в Россию вырос на 20,1%.

До 5 октября 2016 г. торговля стран ЕАЭС с Вьетнамом осуществлялась в режиме наибольшего благоприятствования, при котором применяемый средневзвешенный тариф СРВ составлял 9,5% (для сельскохозяйственной продукции – 16,3%, для несельско-

¹ Соглашение о свободной торговле между Евразийским экономическим союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Социалистической Республикой Вьетнам – с другой, см. на сайте ЕЭК.

хозяйственной – 8,4%). После вступления в силу Соглашения Вьетнам должен будет отменить для поставщиков из стран ЕАЭС ввозные таможенные пошлины более чем на 58% тарифных позиций от общей товарной номенклатуры. В отношении еще 30% тарифных позиций ставки ввозных таможенных пошлин будут снижаться в течение 12 лет и будут обнулены к 2027 г., после чего средняя ставка вьетнамских таможенных пошлин в торговле со странами ЕАЭС снизится до 1%. В то же время для Вьетнама средняя арифметическая пошлина снизится с 9,7 до 2%.

На оставшиеся 12% тарифных позиций ввозные таможенные пошлины сохраняются как для вьетнамской стороны, так и для стран ЕАЭС. То есть Соглашение не предусматривает полную тарифную либерализацию, кроме того, сохраняется возможность защиты внутреннего рынка с помощью нетарифных мер. Вопросы защиты интеллектуальной собственности, принципы и правила конкуренции, механизмы решения споров, ветеринарные и фитосанитарные меры и многие другие положения Соглашения разработаны и согласованы сторонами на основе правил ВТО, что обеспечивает соблюдение интересов всех участников Соглашения. Таким образом, Соглашение предусматривает механизмы защиты внутренних рынков стран-участниц для чувствительных товаров, а также защищает от проникновения на них некачественных товаров, не превращая нетарифные меры в торговые барьеры. Ожидается, что благодаря Соглашению к 2020 г. взаимный товарооборот между странами ЕАЭС и Вьетнамом вырастет до 10 млрд долл.

4.8. Использование Россией механизмов разрешения торговых споров в рамках ВТО¹

Российская Федерация присоединилась к Всемирной торговой организации (ВТО), в том числе к механизму разрешения торговых споров ВТО, 22 августа 2012 г. Такой механизм действует в этой организации в соответствии с Договоренностью о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров (ДПРС)². Таким образом, с августа 2012 г. Россия также имеет право защищать свои торговые интересы посредством данного инструмента.

Процедура разрешения торговых споров ВТО состоит из пяти основных последовательных стадий:

- 1) *проведение двусторонних консультаций* (в течение 60 дней с момента запроса на проведение консультаций);
- 2) *создание третейской группы* по требованию любой спорящей стороны и выбор ее участников для рассмотрения сути спора (45 дней со дня подачи запроса на создание третейской группы);
- 3) *работа третейской группы* (6–9 месяцев с момента начала работы третейской группы) и принятие отчета третейской группы органом по разрешению споров (ОРС) и рекомендаций ОРС (примерно 60 дней с момента предоставления отчета третейской группы);
- 4) *рассмотрение дела апелляционным органом* при подаче одной из сторон апелляции (60–90 дней с момента подачи апелляции), принятие отчета апелляционного органа ОРС и оглашение рекомендаций ОРС сторонам (30 дней с момента предоставления отчета апелляционного органа);

¹ Авторы раздела: М. Баева – РАНХиГС при Президенте РФ, ВАВТ Минэкономразвития России; А. Кнобель – РАНХиГС при Президенте РФ, ВАВТ Минэкономразвития России.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm

5) *контроль ОРС* за выполнением рекомендаций (не более 15–18 месяцев со дня принятия ОРС доклада ТГ или АО).

В 2016 г. Россия не подала ни одной жалобы в ОРС ВТО, против нее Украиной был инициирован 1 спор, в роли третьей стороны Россия присоединилась к 3 торговым спорам. В целом, по данным на конец 2016 г., Россия участвует в 42 спорах ВТО: в 4 спорах ВТО в роли истца, в 7 – в роли ответчика и в 31 – в роли третьей стороны.

Разбирательства практически по всем спорам, в которых Россия принимает участие в качестве основной стороны (истца или ответчика), еще идут. Кроме спора ЕС против России по поводу тарифов на ряд сельскохозяйственных и промышленных товаров, по которому был принят отчет третейской группы с рекомендациями России привести меры в соответствие. Помимо этого, есть еще два затянувшихся спора ЕС и Японии против России по поводу утилизационного сбора, которые находятся на стадии выбора участников третейской группы и консультаций (см. *Приложение к настоящему разделу*).

Часть споров, в которых Россия выступает в роли третьей стороны, уже завершилась, и в некоторых случаях Россия получила косвенную выгоду от участия в механизме разрешения споров ВТО. К примеру, 10 апреля 2015 г. Китай отменил антидемпинговые пошлины на анизотропную электротехническую сталь из США и России (DS414)¹.

4.8.1. Изменения в 2016 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в роли истца

DS476: ЕС – Определенные меры, влияющие на энергетический сектор

30 апреля 2014 г. Россия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС по поводу применения мер так называемого «Третьего энергетического пакета», согласно которому собственниками расположенных на территории ЕС магистральных трубопроводов не могут быть компании, занимающиеся добычей газа. По мнению России, эти и другие положения «Третьего энергетического пакета» противоречат обязательствам ЕС в ВТО в части базовых принципов недискриминации и доступа на рынок².

Поскольку данный спор не удалось разрешить на стадии консультаций, 11 мая 2015 г. Россия обратилась в ВТО с запросом о создании третейской группы, и 20 июля 2015 г. на встрече ОРС она была создана.

В настоящий момент данный спор между Россией и ЕС по поводу «Третьего энергетического пакета» находится на стадии работы третейской группы. 18 августа 2016 г. председатель третейской группы информировал ОРС, что представление финального отчета третейской группы сторонам спора ожидается в мае 2017 г.

DS493: Украина – Антидемпинговые меры в отношении нитрата аммония

7 мая 2015 г. Россия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Украиной по поводу украинских антидемпинговых мер, введенных в отношении импорта нитрата аммония из России³.

Основная суть претензии России заключается в том, что при проведении антидемпинговых расследований в отношении нитрата аммония Украина не учитывала цены на электроэнергию, которые предоставлялись российскими производителями, а использовала

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds414_e.htm

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds476_e.htm

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds493_e.htm

цены из третьих стран, т.е. применяла так называемые «энергетические корректировки». Кроме того, по мнению России, имелись также дополнительные нарушения Соглашения по антидемпингу со стороны Украины.

Поскольку данный спор между Россией и Украиной не был решен на стадии консультаций, 29 февраля 2016 г. Россия обратилась в ВТО с запросом о создании третейской группы. В настоящий момент данный спор находится на стадии выбора участников третейской группы.

4.8.2. Торговые споры ВТО, в которых Россия участвует в роли ответчика (изменения за 2016 г.)

DS462, DS463: Утилизационный сбор на транспортные средства (DS462 (ЕС), DS463 (Япония))

9 июля 2013 г. ЕС¹, а 24 июля 2013 г. Япония² обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по поводу так называемого утилизационного сбора, налагаемого на транспортные средства. Проведенные консультации не привели к разрешению данного спора, в силу чего 11 октября 2013 г. ЕС обратился с запросом в ОРС о создании третейской группы, и 25 ноября 2013 г. она была создана.

Однако за последние три года продвижения по данным спорам не происходит: по одному еще не выбраны участники третейской группы, другой спор продолжает формально оставаться на стадии консультаций, хотя все рекомендованные сроки на выполнение этой процедуры уже прошли. Это можно объяснить тем, что 1 января 2014 г. российское правительство обязало отечественных производителей уплачивать утилизационный сбор на общих основаниях. Таким образом, Россия привела меру в соответствие с нормами и правилами ВТО, и мера перестала быть дискриминационной по отношению к импортным товарам.

DS475: Меры, влияющие на импорт живых свиней, свинины и других продуктов из свинины (ЕС)

В начале апреля 2014 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по поводу запрета на поставку в Россию свинины и живых свиней из всех стран ЕС из-за угрозы африканской чумы свиней (АЧС) и введения ограничения на поставку всех видов готовой мясной продукции из свинины из Польши и Литвы³.

Поскольку консультации не привели к разрешению спора, 27 июня 2014 г. ЕС обратился с запросом в ОРС о создании третейской группы, и через месяц она была создана. 22 апреля 2015 г. председатель третейской группы информировал ОРС о том, что представление сторонам финального отчета третейской группы ожидается в феврале 2016 г.

19 августа 2016 г. третейская группа ВТО представила отчет по данному спору. Третейская группа постановила, что данные меры не соответствуют стандартам Международного эпизоотического бюро (МЭБ) и были введены Россией с нарушением правил Соглашения ВТО по применению санитарных и фитосанитарных мер. В частности, Россией должным образом не была проведена оценка риска, основанная на научных данных,

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds462_e.htm

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds463_e.htm

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds475_e.htm

для применения принципа регионализации. В соответствии с этим принципом позволяется вести торговлю с отдельными районами страны, которые признаются свободными от вредителей или болезни, если ситуация на остальной территории страны не благоприятная. Россией же был введен тотальный запрет на поставки свинины и живых свиней из всех стран ЕС. Третейская группа также постановила, что данные меры России носят дискриминационный характер и представляют собой скрытое ограничение торговли.

23 сентября 2016 г. Россия подала апелляцию на некоторые вопросы и интерпретации законодательства в отчете третейской группы. 28 сентября 2016 г. ЕС подал встречную апелляцию. В настоящий момент данный спор находится на стадии работы апелляционного органа.

DS485: Расчет импортных пошлин на определенные сельскохозяйственные и промышленные товары (ЕС)

31 октября 2014 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по поводу того, что Россия облагает ряд товаров импортными пошлинами, которые не соответствуют ее обязательствам при присоединении к ВТО¹. В частности, пошлины для таких товаров, как бумага и картон, равные 15 и 10%, превышали связанный уровень, который составлял 5%. Более того, когда таможенная стоимость была ниже определенного уровня, пошлины на ряд товаров взимались сверх связанного уровня, что нарушает Соглашение об оценке таможенной стоимости².

Данный спор не удалось разрешить на стадии консультаций, вследствие чего 26 февраля 2015 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о создании третейской группы, и на встрече ОРС 25 марта 2015 г. она была создана. 12 августа 2016 г. был представлен отчет третейской группы по торговому спору между Европейским союзом и Россией в отношении российских импортных пошлин на определенные сельскохозяйственные и промышленные товары.

Третейская группа ВТО в целом поддержала претензии ЕС к России, которые касаются пошлин на импорт пальмового масла, холодильников и бумаги, которые были увеличены сверх связанного уровня, установленного при присоединении России к ВТО в 2012 г. При этом третейская группа отвергла обвинения ЕС в системном характере нарушений России своих обязательств в ВТО по импортному тарифу в отношении бумаги, пальмового масла и холодильников. Кроме того, в Министерстве экономического развития России отмечается, что все, кроме двух ставок импортных пошлин по спорным позициям, были приведены в соответствие с обязательствами России в ВТО, а остальные (на бумагу и холодильники) будут приведены в соответствие в ближайшее время.

По правилам ВТО у России было около двух месяцев (до середины октября 2016 г.) на подачу апелляции на решение третейской группы. Апелляции поданы не были, таким образом, отчет третейской группы был принят ОРС с рекомендациями привести меры в соответствие. Такое решение было достаточно ожидаемо.

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds485_e.htm

² Решение № 52 Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2014 г. «Об установлении ставок ввозных таможенных пошлин единого таможенного тарифа Таможенного союза в отношении отдельных видов товаров в соответствии с обязательствами Российской Федерации в рамках ВТО».

DS512: Меры, ограничивающие транзит (Украина)

14 сентября 2016 г. Украина обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Россией по поводу ограничений при транзите товаров из Украины через территорию Российской Федерации в третьи страны (страны Центральной/Восточной Азии и Кавказа)¹. В начале июля 2016 г. Россией было введено требование, что международные транзитные автомобильные и железнодорожные перевозки грузов с территории Украины на территорию Республики Казахстан и в Киргизскую Республику через территорию Российской Федерации осуществляются только с территории Республики Белоруссия при условии применения к грузовым помещениям транспортных средств и железнодорожного подвижного состава, помещениям, емкостям и иным местам, в которых находятся или могут находиться товары, средств идентификации (пломб), в том числе функционирующих на основе технологии глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС, а также при наличии у водителей транспортных средств, осуществляющих автомобильные перевозки, учетных талонов. Кроме того, были введены запрет транзита товаров, тарифные ставки по которым отличаются от нуля в соответствии с единым таможенным тарифом ЕАЭС, а также запрет транзита товаров, на которые было введено эмбарго, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.08.2014 № 778².

По мнению Украины, данные меры были приняты Россией в ответ на начало действия Соглашения о зоне свободной торговли между Украиной и ЕС (с 01.01.2016) и не соответствуют положениям ВТО по свободе транзита, поскольку нарушается свобода транзита по территории Федерации по маршрутам, наиболее удобным для международного транзита для транзитных перевозок с территории Украины, и потому что Россия делает различия в зависимости от флагов транспортных средств и происхождения товаров. Российской стороной предоставляется Украине менее благоприятный режим для транзитных перевозок с территории Украины, чем режим, предоставляемый транзитным перевозкам в/из любой третьей страны. Украина также отмечает, что соответствующие российские нормативно-правовые акты не были опубликованы своевременно таким образом, чтобы украинское правительство и представители бизнеса могли ознакомиться с ними.

Кроме того, Украина считает, что спорные меры России не соответствуют положениям ВТО об общей отмене количественных ограничений, а также Протоколу о присоединении России к ВТО. Таким образом, транзит товаров из Украины подлежит ненужным ограничениям и задержкам. Как показано в запросе Украины на проведение консультаций, после введения Россией мер по ограничению транзита торговля Украины со странами Центральной/Восточной Азии и Кавказа в январе – июне 2016 г. снизилась на 35,1% по сравнению с тем же периодом 2015 г.

В настоящее время данный спор находится на стадии консультаций.

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm

² Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2016 № 319, который внес изменения в Указ Президента от 01.01.2016 № 1 «О мерах по обеспечению экономической безопасности и национальных интересов Российской Федерации при осуществлении международных транзитных перевозок грузов с территории Украины на территорию Республики Казахстан через территорию Российской Федерации».

4.8.3. Изменение ситуации в 2016 г. по торговым спорам ВТО, в которых Россия участвует в качестве третьей стороны

С момента своего присоединения к ВТО в августе 2012 г. Россия принимает участие уже в 31 споре в рамках ВТО в качестве третьей стороны. Из них 12 споров уже завершились. Участие России в спорах в роли третьей стороны обычно обуславливается не только существенным торговым интересом, но в большей мере практикой участия в спорах по конкретным вопросам, а также заинтересованностью в практике применения тех или иных норм и правил ВТО. Чаще всего Россия присоединяется к спорам против ЕС, Китая и США.

Все споры ВТО, к которым Россия присоединилась в качестве третьей стороны, можно условно разделить на следующие основные темы¹:

- 1) связанные с запретом импорта (по экологическим или иным причинам) (DS400, DS401, DS469, DS484, DS495);
- 2) по поводу антидемпинговых, компенсационных и специальных защитных расследований и введенных на их основании мер (DS414, DS437, DS449, DS454, DS468, DS471, DS473, DS480, DS488, DS490, DS496);
- 3) по поводу экспортных ограничений (DS431, DS432, DS433, DS508, DS509);
- 4) по правам интеллектуальной собственности (DS441, DS458, DS467);
- 5) по субсидиям (в том числе в отношении налоговых и иных льгот (D502)) (DS456, DS472, DS487, DS497, DS489);
- 6) по тарифам (DS492).

Следует отметить, что иногда формально различающиеся споры от разных истцов связаны с одним и тем же предполагаемым ограничением/нарушением ответчика. К примеру, споры против Китая по вопросам экспортных ограничений в отношении ряда сырьевых товаров, инициированные США (DS508) и ЕС (DS509), к которым Россия присоединилась в 2016 г.

DS484: Индонезия – Меры в отношении импорта куриного мяса и продуктов из него (Бразилия)

16 октября 2014 г. Бразилия обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Индонезией по вопросу ограничительных мер и процедур, которые препятствуют импорту бразильского куриного мяса и продуктов из него на рынок Индонезии². В частности, это касается непризнания бразильского санитарного сертификата, введения неавтоматического лицензирования импорта, необходимости предварительного одобрения импорта спорного товара Министерством сельского хозяйства Индонезии, а также мер, связанных с ценовой политикой и управлением импортом. Участие России в данном споре обуславливается вопросом применения санитарных и фитосанитарных мер и мер технического регулирования в соответствии с нормами и правилами ВТО, поскольку против России была подана жалоба со стороны ЕС по поводу запрета импорта живых свиней, свинины и других продуктов из свинины (DS475), данный спор в настоящий момент находится на стадии рассмотрения апелляции обеих сторон. Кроме того, следует отметить, что Россия не экспортирует куриное мясо и продукты из него в Индонезию, что

¹ См. Баева М. Торговые споры в рамках ВТО, в которых участвует Россия, и механизм их разрешения // Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 3. С. 75–90.

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds484_e.htm

может быть связано с вышеуказанными индонезийскими ограничениями импорта, отмена или корректировки которых могут привести к заключению соответствующих контрактов¹.

15 октября 2015 г. Бразилия обратилась в ВТО с запросом о создании третейской группы, 3 декабря 2015 г. она была создана. 22 февраля 2016 г. Бразилия направила генеральному директору запрос о выборе участников третейской группы. 3 марта 2016 г. они были выбраны. В настоящий момент данный спор находится на стадии работы третейской группы, финальный отчет которой ожидается в начале апреля 2017 г.

DS495: Республика Корея – Запрет импорта и требования к проведению испытаний и сертификации в отношении радиоактивных веществ (Япония)

21 мая 2015 г. Япония обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Республикой Корея по поводу ряда мер, введенных ею после аварии на АЭС «Фукусима-1» в марте 2011 г.² Меры со стороны Кореи включают запрет импорта определенных продуктов питания, дополнительные требования к проведению испытаний и сертификации наличия определенных радиоактивных веществ, выявление нарушений обязательств по прозрачности в соответствии с Соглашением о применении санитарных и фитосанитарных мер.

Россия принимает участие в данном споре, поскольку после катастрофы на «Фукусиме» тоже вводила запрет на ввоз рыбы из Японии, который был снят Россельхознадзором только летом 2015 г. Данный спор также интересен России с процедурной точки зрения, при этом практика участия в этом разбирательстве полезна России и для лучшего понимания правил применения санитарных и фитосанитарных мер в соответствии с нормами ВТО.

Поскольку данный спор не удалось решить посредством консультаций, 20 августа 2015 г. Япония обратилась в ВТО с запросом о создании третейской группы, и на встрече ОРС 28 сентября 2015 г. она была создана. 27 января 2016 г. Япония обратилась к генеральному директору с запросом о выборе участников третейской группы, и 8 февраля 2016 г. они были выбраны. В настоящий момент спор между Японией и Республикой Корея находится на стадии работы третейской группы, финальный отчет которой ожидается в июне 2017 г.

DS437: США – Компенсационные пошлины на определенные товары из Китая (Китай)

25 мая 2012 г. Китай обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с США по вопросу введения последними компенсационных пошлин на определенные китайские товары³. Основные претензии Китая сводятся к тому, что он сталкивается с трудностями при доступе к результатам компенсационных расследований США, на основании которых вводятся компенсационные меры против Китая. Кроме того, Департамент торговли США неправильно определяет в качестве «публичного органа» предприятия с государственной собственностью, предоставляющие эквивалентные субсидии путем продаж от материнской к дочерней компании, и проводит компенсационные расследования с нарушениями правил ВТО.

¹ База данных UN COMTRADE // URL: <http://comtrade.un.org/>

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds495_e.htm

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds437_e.htm

Интерес России к участию в данном споре обуславливается не только существенным торговым интересом в спорных отраслях (металлургической и сталелитейной промышленности), но и практикой участия в спорах по компенсационным мерам для лучшего понимания правоприменения соответствующих положений Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам.

20 августа 2012 г. Китай обратился с запросом к ОРС о создании третейской группы, через месяц она была создана, а 14 июля 2014 г. был представлен ее отчет. В конце августа обе стороны спора подали апелляции в апелляционный орган. 16 января 2015 г. ОРС принял отчеты апелляционного органа и третейской группы с рекомендациями привести меры в соответствие. 9 октября 2015 г. с помощью арбитража для США был определен разумный период времени на приведение мер в соответствие с нормами и правилами ВТО, который истекает 1 апреля 2016 г.

15 апреля 2016 г. Китай и США проинформировали ОРС о процедуре согласия в соответствии со ст. 21 («Контроль за выполнением рекомендаций и решений») и 22 («Компенсация и приостановление уступок») Договоренности о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров (ДПРС).

13 мая 2016 г. Китай обратился с запросом о проведении консультаций в соответствии со ст. 21.5 («Контроль за выполнением рекомендаций и решений») ДПРС по вопросу утверждаемого неисполнения со стороны США рекомендаций и правил ОРС в этом споре. 8 июля 2016 г. Китай обратился с запросом о создании третейской группы для оценки выполнения ответчиком рекомендаций. 21 июля 2016 г. ОРС согласился передать дело на рассмотрение третейской группе. 5 октября 2016 г. третейская группа была сформирована. Страны, которые изначально примкнули к спору в качестве третьих сторон: Австралия, Канада, ЕС, Индия, Япония, Республика Корея, Вьетнам, а также Россия присоединились в роли третьих сторон и к разбирательству по поводу оценки имплементации.

Интерес России к участию в данном споре обусловлен не только существенным торговым интересом в спорных отраслях (металлургической и сталелитейной промышленности), но и для лучшего понимания правоприменения соответствующих положений Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам, в том числе по процедуре оценки выполнения ответчиком рекомендаций ОРС по результатам разбирательства спорной ситуации.

DS454: Китай – Антидемпинговые меры на высокопроизводительные бесшовные трубы из нержавеющей стали («HP-SSST») из Японии

20 декабря 2012 г. Япония обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с Китаем относительно антидемпинговых мер на высокопроизводительные бесшовные трубы из нержавеющей стали («HP-SSST») из Японии¹. Основные претензии Японии связаны с тем, что Китай нарушил нормы и правила ВТО при установлении факта ущерба, проведении доказательств, начале и проведении расследований, публичном уведомлении и обосновании решений.

Для России данный спор важен, поскольку и против российских товаров действуют ряд антидемпинговых мер со стороны Китая (преимущественно для товаров химической промышленности). Кроме того, для России представляет интерес участие в спорах по

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds454_e.htm

поводу антидемпинга с процедурной точки зрения (спорные практики «энергокорректировок» в ЕС (DS474 и DS494) и Украине (DS493), «обнуления» в США (DS471)).

11 апреля 2013 г. Япония обратилась в ВТО с запросом о создании третейской группы, 24 мая 2013 г. она была создана, а 13 февраля 2015 г. ею был представлен отчет. В конце мая 2015 г. обе стороны спора подали апелляции, и 14 октября 2015 г. апелляционный орган представил свой отчет. 28 октября 2015 г. ОРС принял отчеты третейской группы и апелляционного органа с рекомендациями для Китая привести меры в соответствие с нормами и правилами ВТО.

19 февраля 2016 г. Япония и Китай информировали ОРС, что они договорились о разумном периоде времени, необходимом Китаю для выполнения рекомендаций ОРС, который составит 9 месяцев и 25 дней с даты принятия отчетов апелляционного органа и третейской группы. Таким образом, разумный период времени истек 22 августа 2016 г.

Если Китай не сообщит, что он выполнил рекомендации ОРС, то можно ожидать от Японии, что она подаст запрос в ВТО об оценке имплементации. Однако стоит отметить, что Китай демонстрирует высокую склонность к исполнению решений ОРС, – лишь в одном случае из 13 дошедших до этой стадии споров, в которых Китай выступает ответчиком, стороной-истцом были инициированы процедуры оценки имплементации.

DS471: США – Методология и ее применение для рассмотрения антидемпинговых дел, в которые вовлечен Китай

3 декабря 2013 г. Китай обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с США по вопросу спорной методологии «обнуления», применяемой в антидемпинговых расследованиях, в которые вовлечены китайские товары. При использовании данной методологии средневзвешенная цена экспортных сделок, которая выше либо равна нормальной стоимости, приравнивается к нулю, в результате чего подобные сделки удаляются из расчетов демпинговой маржи, что приводит к ее завышению. Китай считает, что методология «обнуления» противоречит положениям Соглашения по антидемпингу, в частности установления факта демпинга, доказательств, введения и взимания антидемпинговых пошлин.

13 февраля 2014 г. Китай обратился в ВТО с запросом о создании третейской группы, 26 марта 2014 г. она была создана, а 19 октября 2016 г. она представила свой отчет сторонам. Стоит отметить, что в целом третейская группа поддержала претензии Китая, несмотря на то что некоторые аргументы китайской стороны были отклонены. В частности, третейская группа согласилась с Китаем, что Департамент торговли США нарушает ст. 2.4.2 («Установление факта демпинга») Соглашения по антидемпингу, поскольку применяет методологию «обнуления».

До конца 2016 г. стороны могут подать апелляции на решения третейской группы. Можно предположить, что, скорее всего, обе стороны подадут апелляции на отчет третейской группы.

DS473: ЕС – Антидемпинговые меры в отношении биодизельного топлива из Аргентины

19 декабря 2013 г. Аргентина обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС по поводу Регламента ЕС № 1225/2009 от 30 ноября 2009 г. и антидемпинговых расследований и введенных на их основании антидемпинговых мер ЕС в отношении био-

дизельного топлива, в том числе из Аргентины¹. По мнению Аргентины, процедуры антидемпинговых расследований были проведены, а временные и окончательные антидемпинговые меры ЕС на биодизельное топливо из Аргентины были выведены неправильно, в частности, были нарушения в области установления факта демпинга и наличия ущерба, введения и взимания антидемпинговых пошлин и т.д. Среди прочего, Аргентина оспаривает методологию «корректировок издержек», применяемую ЕС при проведении антидемпинговых расследований.

13 марта 2014 г. Аргентина обратилась в ВТО с запросом о создании третьей группы, и 25 апреля 2014 г. она была создана, а 15 февраля 2015 г. были выбраны ее участники. 29 марта 2016 г. был представлен отчет третьей группы.

Россия выступила в качестве третьей стороны в данном споре и привела аргументы, схожие с претензиями России по поводу методологии корректировки стоимости, применяемой ЕС при проведении антидемпинговых расследований и расчете антидемпинговых пошлин (см. споры DS474 и DS494, в которых Россия выступает в роли истца против ЕС по аналогичным вопросам). Среди прочего, Россия отметила, что поправки к ст. 2(3) и 2(5) Регламента ЕС были внесены одновременно с предоставлением в 2002 г. России полного статуса рыночной экономики. По мнению России, эти поправки были внесены, чтобы позволить ЕС использовать данные о других рынках, а не о стране происхождения для расчета нормальной стоимости. В частности, поправки к ст. 2(5) Регламента дали ЕС право корректировать затраты, отраженные в документах производителей/экспортеров, и использование таких расходов на основе «информации о других представительных рынках». По мнению России, практика корректировки издержек не соответствует положениям ВТО. Данные по ст. 2.2.1.1 («Установление факта демпинга») Соглашения по антидемпингу должны отражать расходы, связанные с производством и продажей товара, по которому ведется расследование. Кроме того, Россия считает, что понятие «демпинг» в Соглашении по антидемпингу не относится к ценам производственных ресурсов.

20 мая 2016 г. ЕС и Аргентина подали апелляции на решение третьей группы, и 6 октября 2016 г. отчет апелляционного органа был представлен. Апелляционный орган подтвердил вывод третьей группы о том, что ЕС действовал не в соответствии со ст. 2.2.1.1 («Установление факта демпинга») Соглашения по антидемпингу, не сумев рассчитать стоимость производства биодизельного топлива на основе данных, которые хранятся у аргентинских производителей.

Апелляционный орган подтвердил вывод третьей группы о том, что ЕС действовал не в соответствии со ст. 2.2 («Установление факта демпинга») Соглашения по антидемпингу и ст. VI:1(b)(ii) («Антидемпинговая и компенсационная пошлины») ГАТТ 1994, поскольку ЕС не использовал стоимость производства в Аргентине при построении нормальной стоимости биодизельного топлива.

Апелляционный орган подтвердил вывод третьей группы о том, что ЕС действовал не в соответствии со ст. 9.3 («Введение и взимание антидемпинговых пошлин») Соглашения по антидемпингу и ст. VI:2 («Антидемпинговая и компенсационная пошлины») ГАТТ 1994, вводя антидемпинговые пошлины сверх демпинговой маржи, чему Аргентина предоставила серьезные доказательства.

Апелляционный орган согласился с тем, что третья группа отклонила претензии Аргентины, по поводу четырех факторов, отличных от демпингового импорта, которые

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds473_e.htm

вливают на ущерб отечественной отрасли: избыточные мощности отечественной промышленности, импорт спорной продукции, выпускаемой отечественной промышленностью, режим двойного счета некоторых стран – членов ЕС, отсутствие вертикальной интеграции и доступа к сырью отечественной промышленности ЕС. Аргентина считает, что ЕС не сумел правильно оценить ущерб, вызванный этими факторами, и отделить ущерб, вызванный демпинговым импортом от ущерба, вызванного этими факторами. Третьейская группа отклонила претензии Аргентины, поскольку это касается каждого из четырех «других факторов».

Апелляционный орган поддержал выводы третьейской группы о том, что Аргентиной не было показано, что положения Регламента ЕС, в частности ст. 2 (5), противоречат ст. 2.2.1.1 и ст. 2.2 («Установление факта демпинга») Соглашения по антидемпингу. По мнению Аргентины, в ЕС допускается отвергать или корректировать данные об издержках производителей/экспортеров, которые включены в их документы, когда эти издержки отражают цены, «аномально или искусственно заниженные», потому что на них влияет указанное искажение. Третьейская группа и апелляционный орган отклонили это.

26 октября ОРС принял отчет апелляционного органа и скорректированный отчет третьейской группы с рекомендациями привести меры в соответствие. Интересно отметить, что в целом практика «корректировки» издержек в ЕС по ст. 2(5) Регламента не была признана не соответствующей нормам и правилам ВТО, хотя в конкретных антидемпинговых расследованиях и мерах ЕС против биодизельного топлива из Аргентины был выявлен ряд нарушений. Стоит ожидать схожего результата в спорах, инициированных Россией против ЕС (DS474 и DS494), а также Украины (DS493).

DS441, DS458, DS467: Австралия – Определенные меры в отношении торговых знаков, наименования места происхождения товара и других требований к простой упаковке табачной продукции (DS441 (Доминиканская Республика), DS458 (Куба), DS467 (Индонезия))

18 июля 2012 г. Доминиканская Республика¹, 3 мая 2013 г. Куба², а 20 сентября 2013 г. Индонезия³ обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с Австралией по поводу требований Австралии продавать все табачные изделия в простой упаковке без каких-либо товарных знаков, цвета или элементов дизайна, а также логотипов компаний, что, по мнению истцов, нарушает нормы и правила ВТО в части прав интеллектуальной собственности.

Третьейская группа по данному спору была создана еще в конце апреля 2014 г., однако в связи со сложностью данного спора ее работа длится уже больше двух лет. 29 июня 2016 г. председатель третьейской группы информировал ОРС о том, что в связи со сложностью данного спора ожидается предоставление сторонам финального отчета третьейской группы не раньше конца 2016 г.

Для России данный спор представляет интерес с точки зрения непростых системных вопросов охраны прав интеллектуальной собственности в соответствии с нормами и правилами ВТО, так как многие страны, которые присоединились к спору в качестве третьих сторон, считают, что нужно оказать сопротивление данному закону Австралии, в противном случае возникнет негативный прецедент, которому могут последовать другие

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds441_e.htm

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds458_e.htm

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds467_e.htm

страны. Россия может поддержать в данном споре Австралию, поскольку в России также приняты антитабачные законы и проводится соответствующая политика.

DS456: Индия – Определенные меры в отношении солнечных элементов и солнечных модулей (США)

В феврале 2013 г. США обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с Индией по вопросам индийских мер, связанных с требованием доли отечественных комплектующих для солнечных элементов и солнечных модулей¹. Фактически с 2011 г. иностранные комплектующие, в том числе солнечные батареи, были запрещены для государственных энергетических компаний Индии. По мнению США, данные меры нарушают принцип национального режима, поскольку приводят к менее благоприятному режиму для импортируемых товаров по сравнению с отечественными, а также представляют собой запрещенные субсидии в случае использования отечественных, а не импортных товаров.

14 апреля 2014 г. США обратились в ВТО с запросом о создании третейской группы, и 23 мая 2014 г. она была создана, а через 4 месяца были выбраны ее участники. 24 февраля 2016 г. был представлен отчет третейской группы.

В целом третейская группа поддержала претензии США, признав, что меры по содержанию отечественных компонентов представляют «менее благоприятный режим», что нарушает ст. III:4 («Национальный режим внутреннего налогообложения и регулирования») ГАТТ 1994. Ссылаясь на отчет апелляционного органа по спору ЕС против Канады по поводу мер в рамках программы специальных льготных тарифов в энергетике (DS426)², третейская группа пришла к выводу, что меры по содержанию отечественных компонентов в солнечных батареях и модулях не попадают под исключения по государственным закупкам для правительственных целей по ст. III:8(a) («Национальный режим внутреннего налогообложения и регулирования») ГАТТ 1994. В частности, третейская группа пришла к выводу, что электричество, закупаемое государством, не находится в «конкурентных отношениях» с солнечными батареями и модулями. Третейская группа пришла к выводу, что Индия не доказала, что спорные меры попадают под общие исключения ст. XX ГАТТ 1994.

20 апреля 2016 г. Индия подала апелляцию на решение третейской группы в апелляционный орган, и 16 сентября 2016 г. он был представлен сторонам. В целом апелляционный орган оставил в силе основные выводы третейской группы с небольшими поправками. 14 октября 2016 г. ОРС принял отчеты апелляционного органа с рекомендациями привести меры в соответствие.

Таким образом, ОРС признал нарушением правил мировой торговли решение правительства Индии об ограничении иностранных комплектующих в индийской солнечной энергетике требованием использования доли отечественных комплектующих для солнечных элементов и солнечных модулей.

Результат данного спора важен для России не только с точки зрения возможности наращивания экспорта спорных товаров в Индию после снятия соответствующих ограничений, экспорт которых в Индию в общем объеме экспорта России таких товаров в настоящее время составляет около 5%³. Кроме того, в связи с высокой значимостью для

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds456_e.htm

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds426_e.htm

³ База данных UN COMTRADE // URL: <http://comtrade.un.org/>

России развития альтернативных видов энергии необходимо учитывать вопросы использования доли отечественных товаров при производстве, а также субсидий, которые могут рассматриваться как нарушающие нормы и правила ВТО.

DS487: США – Налоговые льготы при определенных условиях для больших гражданских самолетов (ЕС)

19 декабря 2014 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с США по поводу налоговых льгот, введенных штатом Вашингтон в отношении развития, производства и продажи больших гражданских самолетов при определенных условиях¹.

В ноябре 2013 г. в США были значительно расширены налоговые льготы в сфере самолетостроения для стимулирования производства компанией «Боинг» новых моделей больших гражданских самолетов 777X в Вашингтоне. При этом предоставлялись дополнительные субсидии «Боингу» в размере 1 млрд долл., в том числе при использовании компонентов, производимых в штате Вашингтон. ЕС утверждает, что данные меры представляют собой тип субсидий, запрещенных в ВТО.

12 февраля 2015 г. ЕС обратился с запросом в ОРС о создании третейской группы, и 23 февраля 2015 г. она была создана, а через 2 месяца были выбраны ее участники. 28 ноября 2016 г. отчет третейской группы был предоставлен сторонам спора.

Третейская группа пришла к выводу, что все оспариваемые налоговые меры в сфере самолетостроения являются, по сути, субсидиями по ст. 1 («Определение субсидии») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам.

Третейская группа пришла к выводу, что ЕС не продемонстрировал, что налоговые меры США в сфере самолетостроения де-юре зависят от использования отечественных или импортных компонентов. Однако третейская группа согласилась с ЕС, что де-факто имеет место изменение налогообложения в сфере самолетостроения в зависимости от использования отечественных либо импортных компонентов. Третейская группа обнаружила, что сниженные ставки налога на прибыль или налога на профессию для производителей или продавцов коммерческих самолетов по программе 777X не соответствуют ст. 3 («Запрет») Соглашения по субсидиям и компенсационным мерам.

У США и ЕС есть примерно 2 месяца, чтобы подать апелляцию на решения третейской группы, которая, скорее всего, будет подана.

Результаты данного спора полезны для России с точки зрения использования доли отечественных товаров при производстве, а также налоговых льгот, которые могут приводить к специфическим субсидиям и могут рассматриваться как нарушающие нормы и правила ВТО.

DS489: Китай – Меры, связанные с программами демонстрационных баз и платформами общественных услуг (США)

11 февраля 2015 г. США обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с Китаем по вопросам определенных мер, предоставляющих субсидии для предприятий при условии экспортной деятельности в некоторых отраслях промышленности Китая². Данный спор касался созданных в Китае программ «Трансформация международной торговли и модернизация демонстрационных баз» (далее – демонстрационные базы) и

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds487_e.htm

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds489_e.htm

«Платформы общественных услуг», которые, по мнению США, приводили к предоставлению экспортных субсидий через использование платформ общественных услуг бесплатно или со скидкой или предоставлению грантов в наличной форме.

14 апреля 2016 г. Китай и США информировали ОРС, что они достигли соглашения в разрешении спора в форме Меморандума о взаимопонимании.

Для России интерес представляет случай урегулирования данного спора мирным путем, поскольку результат разрешения спора может оказать соответствующее влияние на производителей, импортеров, экспортеров и потребителей в России. Наиболее чувствительными в этом аспекте для России могли быть следующие отрасли: текстильная, сельское хозяйство, производство медицинских товаров, легкая промышленность, специальная химическая инженерия, производство металлоизделий и строительных материалов.

DS502: Колумбия – Меры в отношении импорта спиртных напитков (ЕС)

13 января 2016 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с Колумбией по вопросам некоторых мер, которые вводятся на национальном и региональном уровнях в отношении импорта спиртных напитков (код ТН ВЭД – 2208) из ЕС в Колумбию¹. Спор касается дискриминационного, по мнению ЕС, налогообложения импорта спиртных напитков. Колумбия делится на 32 департамента, в которых региональные власти обычно владеют собственными предприятиями по производству рома и водки, а также контролируют продажи крепкого алкоголя на своей территории. Согласно фискальному режиму Колумбии все спиртные напитки являются предметом национального акцизного налога на потребление, за исключением применения в департаментах или других региональных и местных районах так называемой «фискальной монополии» на спиртные напитки. Эти департаменты собирают взамен сборы, связанные с осуществлением их фискальной монополии. Как налоги, так и сборы взимаются в зависимости от крепости алкоголя – сумма налога и сбора увеличивается на спиртные напитки с содержанием объемной доли спирта более 35%. Более того, в некоторых департаментах спиртные напитки отечественного производства, предназначенные для использования в целях стимулирования продаж, освобождаются от уплаты сборов, в то же время для импортных спиртных напитков схожих исключений не предусмотрено.

Кроме того, в департаментах зафиксирован ряд требований для спорной продукции, которые применяются Колумбией такими способами, которые, по мнению ЕС, несовместимы с ГАТТ 1994: требование на получение разрешения на ввоз спиртных напитков на территорию департамента, которое, как правило, выдается им по результатам исследований экономической и финансовой целесообразности, требование страхового полиса к договору, минимальные квоты и минимальные цены и т.д. К примеру, требование для департаментов, которые импортируют, производят или распределяют спиртные напитки из других департаментов, прикреплять акцизные марки на импортные спиртные напитки, которые подтверждают факт оплаты внутренних налогов и сборов. Такое требование не распространяется на аналогичные спиртные напитки, произведенные в департаменте.

Таким образом, Колумбия применяет внутренние налоги и сборы на импортные спиртные напитки выше, чем те, которые применяются для отечественных спиртных

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds502_e.htm

напитков, что защищает внутреннего производителя и противоречит принципам национального режима внутреннего налогообложения и регулирования (ст. III ГАТТ 1994). ЕС также считает, что Колумбия нарушила правило применения законов, правил, решений и распоряжений единообразным, беспристрастным и разумным способом в соответствии со ст. X:3(a) («Публикация и применение торговых правил») ГАТТ 1994.

Кроме того, указанные меры мешают европейским экспортерам пользоваться преимуществами зоны свободной торговли, которая была установлена между ЕС и Колумбией в 2013 г., поскольку Колумбия не соблюдает требование о принятии таких разумных мер, которые действуют в странах – участницах ВТО для соблюдения положений ГАТТ 1994 (ст. XXIV:12 («Территориальное применение – Приграничная торговля – Таможенные союзы и зоны свободной торговли»)).

Поскольку консультации между ЕС и Колумбией не привели к разрешению спорной ситуации, 22 августа 2016 г. ЕС обратился с запросом к ОРС о создании третьей группы, и 26 сентября 2016 г. она была создана. В настоящий момент идет процесс выбора ее участников.

Следует отметить, что в 2012 г. закончились два схожих спора ЕС (DS396)¹ и США (DS403)² против Филиппин. ОРС вынес решение о том, что акцизные сборы, применяемые на Филиппинах в отношении импортируемых крепких спиртных напитков, являются дискриминационными, и обязал Филиппины привести свои меры в соответствие с нормами и правилами ВТО.

Что касается участия России в данном споре, то следует отметить крайне малые объемы экспорта спиртных напитков из России в Колумбию в 2013 и 2014 гг., а также нулевые объемы экспорта в 2015 г. Можно предположить, что данный спор интересен России с точки зрения освоения новых рынков, поскольку она входит в 30 крупнейших экспортеров спорного товара (код ТН ВЭД 2208). Кроме того, данный спор может быть полезен России с точки зрения практики участия в разрешении споров по вопросам налогообложения, поскольку против России в 2013 г. также были инициированы споры по налогам (утилизационный сбор) Европейским союзом (DS462)³ и Японией (DS463)⁴, решения по которым еще не приняты, несмотря на удаление со стороны России дискриминационной составляющей.

DS508: Китай – Экспортные пошлины в отношении определенных сырьевых товаров (США),

DS509: Китай – Пошлины и другие меры, влияющие на экспорт определенных сырьевых товаров (ЕС)

13 июля 2016 г. США обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с Китаем по вопросам применения экспортных пошлин в отношении различных форм сурьмы, кобальта, меди, графита, свинца, оксида магния, слюды, тантала и олова⁵. Кроме того, 19 июля 2016 г. США обратились в ВТО с запросом о проведении консультаций с Китаем также по вопросам экспортных ограничений в отношении различных форм сурьмы, хрома, индия, оксида магния, слюды и олова.

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds396_e.htm

² URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds403_e.htm

³ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds462_e.htm

⁴ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds463_e.htm

⁵ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds508_e.htm

19 июля 2016 г. ЕС обратился в ВТО с запросом о проведении консультаций с Китаем по вопросам применения экспортных пошлин, экспортных квот, дополнительных административных процедур в отношении различных форм сурьмы, хрома, кобальта, меди, графита, индия, свинца, оксида магния, слюды, тантала и олова¹. В том числе Китаем вводятся ограничения на торговые права предприятий, стремящихся экспортировать эти продукты, ставящие зарубежные предприятия и предприятия с зарубежным капиталом в другие условия по сравнению с отечественными.

Основные претензии истцов, как и в случае споров против Китая по редкоземельным металлам (DS431, DS432, DS433), связаны с тем, что Китай действует в нарушение положений ВТО об общей отмене количественных ограничений (ст. XI:1 ГАТТ 1994), и меры Китая не являются унифицированными, беспристрастными и обоснованными (ст. X:3(a) ГАТТ 1994). Кроме того, истцы считают, что Китай не доказал, что данные меры являются «общими исключениями» (ст. XX ГАТТ 1994) и не оправдывают неисполнение обязательств Китая по отмене экспортных пошлин в соответствии с Протоколом о присоединении Китая к ВТО.

Поскольку консультации не привели к разрешению спора, 13 октября 2016 г. США обратились с запросом к ОРС о создании третейской группы, и 8 ноября она была создана. 26 октября 2016 г. ЕС обратился с запросом к ОРС о создании третейской группы, однако 8 ноября 2016 г. ОРС отложил ее создание. Можно ожидать, что данные споры на одни и те же ограничения экспорта сырьевых товаров Китаем будет разрешать общая третейская группа.

Россия присоединилась к данным спорам в качестве третьей стороны, поскольку для нее этот спор представляет существенный торговый интерес. Импорт указанных сырьевых товаров из Китая, которые используются в российской промышленности, составляет около 10% всего российского импорта и примерно 2% всего китайского экспорта данных товаров. Россия уже не первый раз участвует в спорах против Китая по вопросам ограничений экспорта сырья (см. выше споры по поводу редкоземельных металлов).

* * *

Россия продолжает активно участвовать в механизме разрешения торговых споров ВТО. В 2016 г. у России появилось четыре новых торговых спора в рамках ВТО – в одном она выступает в роли ответчика, к трем присоединилась в качестве третьей стороны.

Только один спор из инициированных Россией за период с 2012 по 2016 г. в настоящий момент находится на стадии работы третейской группы – отчет по спору против ЕС по поводу третьего энергопакета (DS476) ожидается в мае 2017 г.

Что касается торговых споров ВТО, в которых Россия выступает в роли ответчика, то по двум из семи в 2016 г. были представлены отчеты третейской группы. По спору по поводу импортных тарифов, налагаемых на ряд товаров выше связанного уровня, России ожидаемо были сделаны рекомендации привести тарифы в соответствие своим обязательствам в ВТО, которые Россия уже почти выполнила. Что касается спора по поводу запрета импорта живых свиней, свинины и продуктов из свинины, то в 2016 г. Россия и ЕС подали апелляции на решения третейской группы. По спору ЕС против России по поводу антидемпинговых мер на легкие коммерческие автомобили в настоящий момент

¹ URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds509_e.htm

еще идет разбирательство спорной ситуации третейской группой. Два спора – ЕС и ЕС и Японии от 2013 г. против России по поводу утилизационного спора – до сих пор находятся на этапе выбора участников третейской группы и консультаций. Два спора, инициированных Украиной в 2015–2016 гг. против России, находятся на стадии консультаций.

В 2016 г. по четырем спорам, к которым Россия присоединилась в роли третьей стороны, были представлены отчеты третейских групп, а в некоторых случаях и апелляционного органа. Наиболее важным для России в связи со схожими претензиями к ЕС с ее стороны (DS474, DS494) является результат спора Аргентины против ЕС по поводу антидемпинговых мер на биодизельное топливо. Следует отметить, что третейская группа не согласилась, что спорные положения соответствующего Регламента ЕС, связанные с корректировками издержек при проведении антидемпинговых расследований, «по своей сути» нарушают нормы и правила ВТО.

В большинстве случаев Россия участвует в роли истца или ответчика в спорах ВТО с ЕС и Украиной. В роли истца Россию интересуют прежде всего темы антидемпинговых расследований и антидемпинговых мер, в частности в металлургической и химической промышленности. На Россию в ВТО страны подают жалобы по следующим вопросам: технические барьеры в торговле, санитарные и фитосанитарные нормы, антидемпинговые меры, инвестиционные меры, влияющие на торговлю, тарифы, ограничения транзита.

В качестве третьей стороны Россия, как правило, участвует в спорах по товарам металлургической промышленности, сельского хозяйства, автомобильной и авиастроительной промышленности. Участие России в качестве третьей стороны обычно связано не только с существенными торговыми интересами, но и с практикой участия в спорах, а также с интересом относительно применения норм и правил ВТО.

Для России крайне важно придерживаться правильной позиции и тактики участия в спорах ВТО для развития взаимной торговли со странами-участницами, руководствуясь нормами и правилами ВТО, отстаивая при этом свои интересы.

Приложение

Торговые споры ВТО, в которых Россия принимает участие в роли основной стороны спора (истца или ответчика)

Спор	Суть претензии	Текущая стадия
1	2	3
В роли истца		
DS474: ЕС – Методология корректировки стоимости и определенные антидемпинговые меры в отношении импорта из России (23.12.2013 ¹)	Энергокорректировки при проведении антидемпинговых расследований для расчета демпинговой маржи (ЕС игнорировал информацию об издержках и ценах от российских производителей и экспортеров). ЕС проводил проверку окончания срока действия антидемпинговых мер без достаточных данных о продолжении демпинга и ущерба.	Выбор участников третейской группы (22.07.2014)
DS476: ЕС – Определенные меры, влияющие на энергетический сектор (30.04.2014)	Третий энергопакет ЕС: собственниками магистральных трубопроводов, расположенных в ЕС, не могут быть компании, которые занимаются добычей газа. Если компании-операторы контролируются иностранными лицами, они должны пройти особую процедуру сертификации: к ним предъявляются дополнительные требования.	Работа третейской группы (07.03.2016)

¹ В скобках указана дата подачи запроса о проведении консультаций.

Окончание таблицы приложения

1	2	3
DS493: Украина – Антидемпинговые меры в отношении нитрата аммония (07.05.2015)	При проведении антидемпинговых расследований по нитрату аммония Украина при расчете себестоимости не учитывала цены на электроэнергию в России, предоставляемые производителями, а брала цены из третьих стран (энергокорректировки).	Выбор участников третейской группы (22.04.2016)
DS494: ЕС – Методология корректировки стоимости и определенные антидемпинговые меры в отношении импорта из России (второй иск) (07.05.2015)	При антидемпинговых расследованиях в отношении сварных труб и нитрата аммония из России для расчета демпинговой маржи ЕС не учитывал информацию об издержках и ценах от производителей и экспортеров, а брал цены из третьих стран (энергокорректировки).	Консультации (07.05.2015)
В роли ответчика		
DS462: Россия – Утилизационный сбор на транспортные средства (ЕС, 09.07.2013)	Россия налагает на импортные транспортные средства дополнительные платежи (утилизационный сбор), а отечественные при определенных условиях были освобождены от них. В методике расчета размера сбора присутствует слишком большая разница в размере сбора для новых и для подержанных автомобилей.	Выбор участников третейской группы (25.11.2013)
DS463: Россия – Утилизационный сбор на транспортные средства (Япония, 24.07.2013)	Россия налагает на импортные транспортные средства дополнительные платежи (утилизационный сбор), а отечественные на практике при определенных условиях были освобождены от них.	Консультации (24.07.2013)
DS475: Россия – Меры, влияющие на импорт живых свиней, свинины и других продуктов из свинины (ЕС, 08.04.2014)	Тотальный запрет России на ввоз свинины и продукции из нее из Польши и Литвы является диспропорциональной мерой, поскольку имело место несколько незначительных случаев заражения АЧС диких кабанов близ границ с Белоруссией, что было оперативно локализовано. ЕС оспаривает то, как Россия проводит регионализацию территории ЕС по АЧС.	На отчет третейской группы обе стороны подали апелляции. Работа апелляционного органа (23.09.2016)
DS479: Россия – Антидемпинговые пошлины на легкие коммерческие автомобили из Германии и Италии (ЕС, 21.05.2014)	Порядок проведения Россией антидемпинговых расследований и определение демпинговой маржи на коммерческие малотоннажные грузовики противоречат правилам ВТО при установлении факта демпинга и наличия ущерба, доказательствах, определении отрасли, публичном уведомлении и объяснении вынесенных решений.	Работа третейской группы (18.12.2014)
DS485: Россия – Расчет импортных пошлин на определенные сельскохозяйственные и промышленные товары (ЕС, 31.10.2014)	Россия применяет на бумагу и картон пошлины 15% или 10%, которые превышают связанный уровень в 5%. Для ряда других товаров, когда таможенная стоимость ниже определенного уровня, пошлины взимаются сверх связанного уровня.	ОРС принял отчет третейской группы с рекомендациями привести меры в соответствие (26.09.2016)
DS499: Россия – Меры, ограничивающие импорт железнодорожного оборудования и его частей (Украина, 21.10.2015)	Россия приостанавливает сертификаты подтверждения соответствия выданных производителям частей путей и подвижного железнодорожного состава до момента введения новых технических регламентов и отклоняет заявления о выдаче новых сертификатов.	Консультации (21.10.2015)
DS512: Россия – Меры, ограничивающие транзит (Украина, 14.09.2016)	Россия ограничивает транзит товаров из Украины через свою территорию в третьи страны (страны Центральной/Восточной Азии и Кавказа). Россия требует, чтобы международные транзитные автомобильные и железнодорожные перевозки грузов с территории Украины в Казахстан или Киргизию через территорию России осуществлялись только с территории Белоруссии и при соблюдении определенных условий. Кроме того, были введены запрет транзита товаров, тарифные ставки по которым отличаются от 0, а также запрет транзита товаров, на которые было введено эмбарго.	Консультации (14.09.2016)

Источник: составлено авторами по данным официального сайта ВТО: URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm

Раздел 5. Социальная сфера

5.1. Положение сектора домашних хозяйств: доходы населения, потребительский рынок¹

5.1.1. Доходы и уровень бедности населения

Реальные располагаемые денежные доходы населения и реальный размер назначенных пенсий снизились в декабре 2016 г. по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. соответственно на 6,1 и 2,5% (рис. 1). В то же время реальная заработная плата в декабре 2016 г. увеличилась по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года на 2,4%.

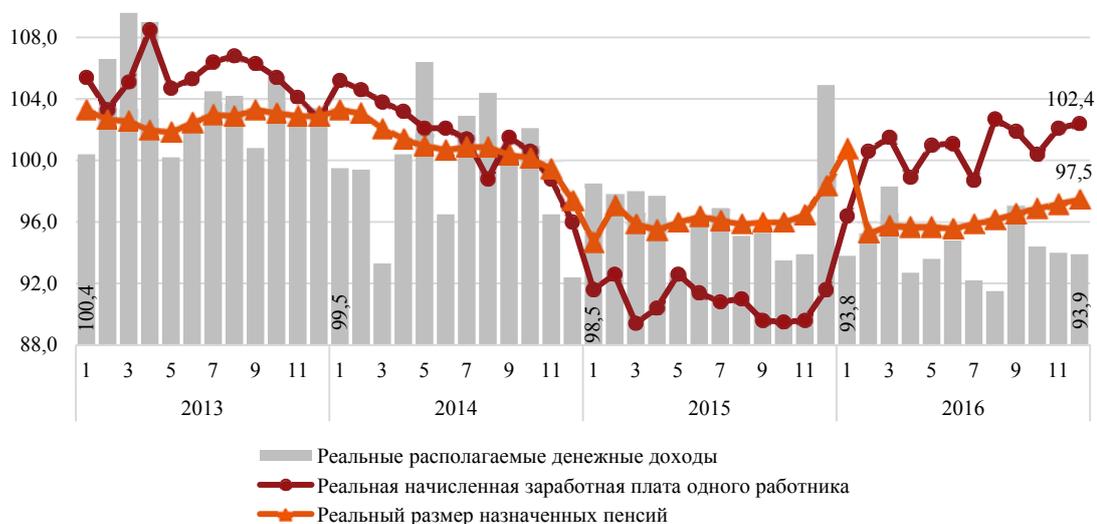


Рис. 1. Динамика реальных располагаемых денежных доходов населения, реальной начисленной заработной платы и реального размера назначенных пенсий, 2013–2016 гг. % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: Росстат.

¹ Авторы разделов 5.1–5.4 сотрудники ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ в следующем составе: Е. Аврамова, А. Бурдяк, Е. Гришина, Д. Логинов, В. Ляшок, Т. Малева, Н. Мкртчян, А. Полякова, Ю. Флоринская.

В 2016 г. по сравнению с предшествующим годом падение реальных располагаемых денежных доходов населения составило 5,9%, а реального размера назначенных пенсий – 3,4%. При этом реальная заработная плата в 2016 г. практически не изменилась относительно прошлого года и составила 100,6%.

От уровня 2013 г. в 2016 г. реальные располагаемые денежные доходы населения составили 90,5%, реальная начисленная заработная плата – 92,6%, реальный размер назначенных пенсий – 93,8%.

В структуре использования денежных доходов населения в 2016 г. по сравнению с предыдущим годом снизилась доля сбережений (с 14,3 до 11,3%), однако она остается выше уровня данного показателя в соответствующие периоды 2011–2014 гг. (рис. 2).

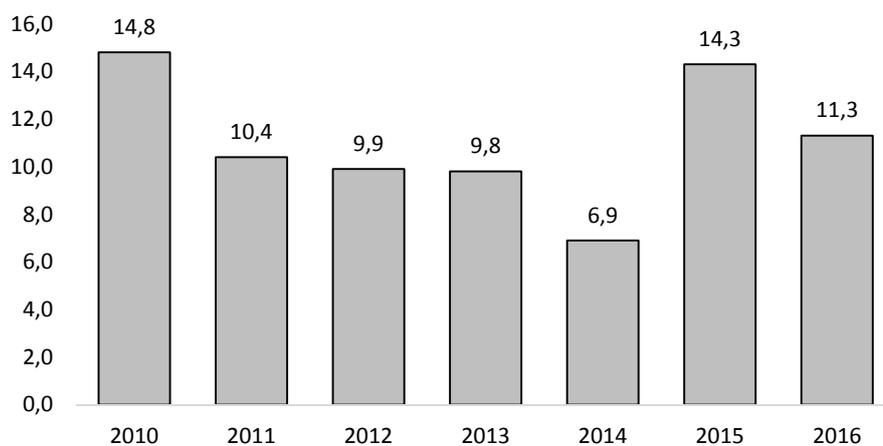


Рис. 2. Доля денежных доходов населения, использованных на сбережения, 2010–2016 гг., %

Источник: Росстат.

В то же время в 2016 г. по сравнению с предыдущим годом увеличилась доля денежных доходов, использованных на покупку товаров и оплату услуг (с 71,0 до 72,5%), однако она остается ниже уровня данного показателя в 2011–2014 гг. (рис. 3).

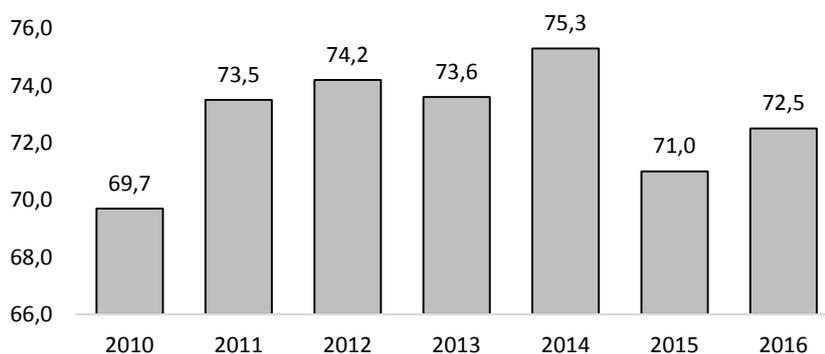


Рис. 3. Доля денежных доходов населения, использованных на покупку товаров и оплату услуг, 2010–2016 гг., %

Источник: Росстат.

В проекте постановления Правительства РФ «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за IV квартал 2016 г.»¹ отмечено, что величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации за IV квартал 2016 г. на душу населения составила 9691 руб., для трудоспособного населения – 10466 руб., для пенсионеров – 8000 руб., для детей – 9434 руб.

Соотношение среднедушевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума для всего населения составило в IV квартале 2016 г. 371,7%, что ниже уровня аналогичных периодов 2009–2015 гг. (рис. 4). Соотношение среднего размера назначенных пенсий с величиной прожиточного минимума пенсионеров в IV квартале 2016 г. составило 155,4%, что соответствует уровню аналогичного периода предшествующего года, однако ниже уровня аналогичных периодов 2010–2014 гг.



Рис. 4. Соотношение среднедушевых денежных доходов населения и среднего размера назначенных пенсий с величиной прожиточного минимума, IV квартал 2000–2016 гг., %

Уровень бедности в III квартале 2016 г. составил 12,8%, что выше уровня аналогичного периода предшествующего года (12,4%). В целом уровень бедности в январе–сентябре 2016 г. составил 13,9%, что несколько ниже уровня бедности в январе–сентябре 2015 г. (14,1%), однако выше уровня, наблюдавшегося в аналогичные периоды 2012–2014 гг. (рис. 5).

¹ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов, URL: <http://regulation.gov.ru/projects#пра=61752>

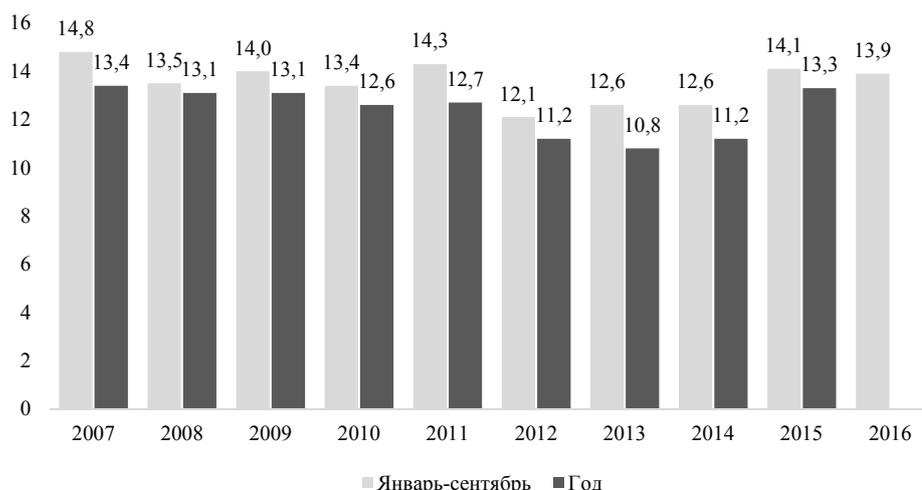


Рис. 5. Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в целом по Российской Федерации, 2007–2016 гг., %

Источник: Росстат.

По данным Росстата, в III квартале 2016 г. в среднем по Российской Федерации 20,6% домохозяйств являлись бедными по самооценке и сообщали, что денег им хватало только на еду или не хватало даже на нее (*рис. 6*).

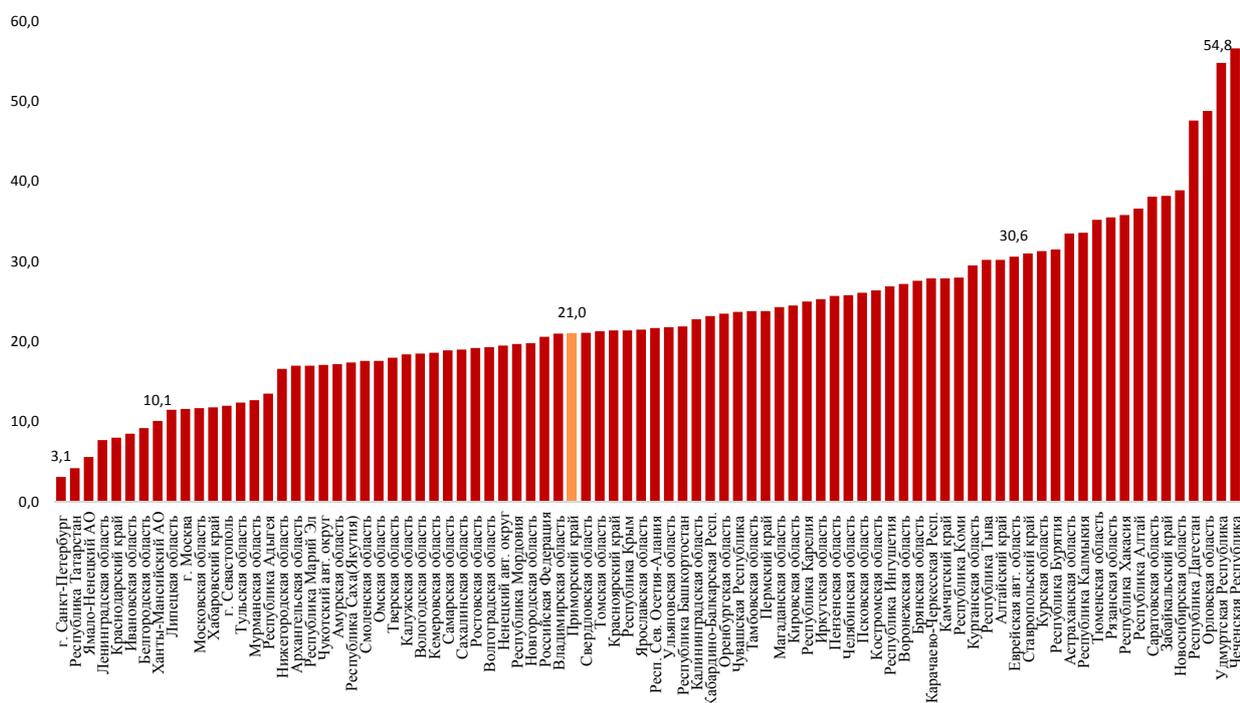


Рис. 6. Доля домохозяйств, которым денег хватает только на еду или не хватает даже на нее, III квартал 2016 г., %

Источник: Росстат.

Однако более чем в половине регионов уровень субъективной бедности был выше. Наиболее высокие уровни субъективной бедности (более чем в 1,5 раза выше среднероссийского уровня) наблюдались в 16 регионах: в Ставропольском (31,0%) и Забайкальском (38,2%) краях; в Курской (31,3%), Астраханской (33,5%), Тюменской (35,2%), Рязанской (35,5%), Саратовской (38,1%), Новосибирской (38,9%) и Орловской (48,8%) областях; в Республиках Бурятия (31,5%), Калмыкия (33,6%), Хакасия (35,8%), Алтай (36,6%), Дагестан (47,6%), а также в Удмуртской (54,8%) и Чеченской Республиках (56,6%).

В 44% регионов (в 37 регионах) более 10% домохозяйств испытывали финансовые трудности, не позволившие им оплатить платежи за ЖКУ, и в 41% регионов (в 35 регионах) более 10% домохозяйств испытывали финансовые трудности, не позволившие им приобрести лекарства, назначенные врачом для неотложного лечения (рис. 7).

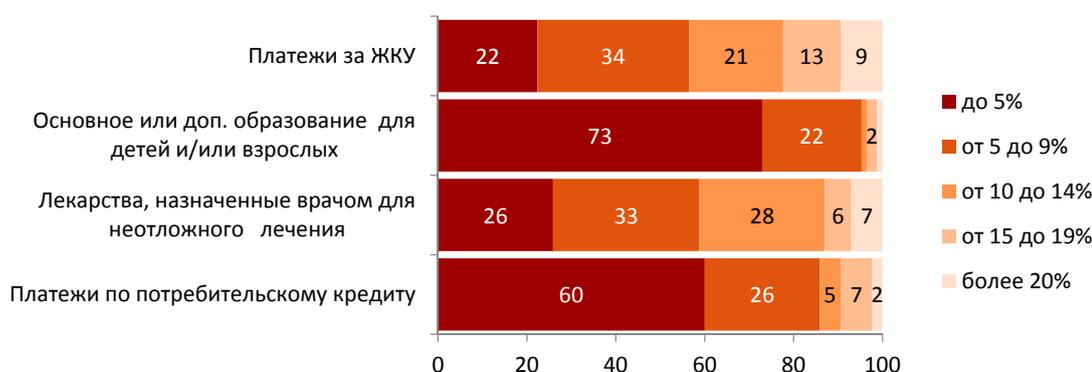


Рис. 7. Распределение регионов по доле домохозяйств, которые испытывали финансовые трудности, не позволившие оплатить различные виды расходов, III квартал 2016 г., %

Источник: Росстат.

Наиболее сложная ситуация с оплатой ЖКУ наблюдалась в III квартале 2016 г. в Карачаево-Черкесской и Чувашской Республиках, Приморском крае, Республиках Хакасия и Тыва, Астраханской, Саратовской и Рязанской областях. Там более 20% домохозяйств испытывали финансовые трудности, не позволившие им оплатить платежи за ЖКУ.

Наибольшие трудности с оплатой лекарств, назначенных врачом, наблюдались в Республике Хакасия, Ставропольском и Приморском краях, Астраханской, Саратовской и Рязанской областях, где доля домохозяйств, которые испытывали финансовые трудности, не позволившие им оплатить лекарства, назначенные врачом для неотложного лечения, составляла более 20%.

С оплатой основного или дополнительного образования ситуация более благополучная: в 73% регионов менее 5% домохозяйств испытывали финансовые трудности, не позволившие им оплатить основное или дополнительное образование для детей или взрослых.

Что касается платежей по потребительским кредитам, то в 14% регионов (в 12 регионах) более 10% домохозяйств испытывали финансовые трудности, не позволившие им

оплатить платежи по потребительским кредитам, а в двух регионах (в Республиках Алтай и Тыва) доля домохозяйств, которые испытывали финансовые трудности, не позволившие им оплатить платежи по потребительским кредитам, превышала 20%.

По данным Банка России, в 2016 г. наблюдалось оживление кредитования физических лиц; прирост за год составил 1,1% (с исключением эффекта валютной переоценки: +1,4%)¹. Для сравнения: в 2015 г. кредиты физическим лицам сократились на 5,7% (-6,3%)².

Таким образом, длительное падение реальных денежных доходов населения и реального размера назначенных пенсий привело к ухудшению материального положения населения и повысило риски субъективной бедности и социальной исключенности населения. Причем в отдельных регионах указанные риски многократно усиливаются. Несмотря на то что в 2016 г. наблюдался незначительный рост реальной заработной платы относительно прошлого года (на 0,6%), восстановления реальной заработной платы относительно уровня 2013 г. еще не произошло.

5.1.2. Оборот розничной торговли и динамика потребительских цен

В номинальном выражении объем розничных продаж товаров населению за 2016 г. составил 28 137,1 млрд руб., его изменения относительно предыдущего года были минимальны (в 2015 г. – 27 538,4 млрд руб.), и в реальном выражении они оказались практически поглощены инфляцией. Итоговый за 2016 г. объем розничной торговли в сопоставимых ценах равен 94,8% от января–декабря 2015 г. Сокращение объемов розничных продаж на 5,2% к предыдущему году чуть в большей степени проявилось в сегменте продовольствия (-5,3% к 2015 г.), торговля непродовольственными товарами сократилась на 5,1% (рис. 8). За последние два года розничная торговля уменьшилась на 14,7%, в том числе объем продаж пищевых продуктов, напитков и табачных изделий снизился на 13,8%, а непродовольственных товаров – на 15,4%.

Структура оборота розничной торговли в истекшем году полностью повторила 2015 г., в ней 48,7% занимают пищевые продукты, напитки и табачные изделия и 51,3% приходится на долю непродовольственных товаров. В 2013–2014 гг. пищевые продукты обеспечивали 47,7% объема розничной торговли, но за последние два года их доля выросла, и структура продаж товаров населению стала аналогичной структуре периода 2009–2010 гг. (тогда на долю продовольственных товаров приходилось 48,6%).

Если анализировать ежемесячную динамику, то в декабре 2016 г. оборот розничной торговли в сопоставимых ценах сократился относительно декабря 2015 г. на 5,9% в результате сокращения на 6,5% объемов торговли продовольственными товарами и на 5,3% – непродовольственными. Сокращение на 19,2% за два года с декабря 2014 г. по декабрь 2016 г. в сопоставимых ценах, в том числе на 22,0% непродовольственных и на 15,9% продовольственных товаров, рекордно велико. Отчасти оно обусловлено ажиотажным спросом и всплеском покупок непродовольственных товаров в начале кризиса в ноябре–декабре 2014 г., с которым проводится сравнение. До этого пика – с октября

¹ О динамике развития банковского сектора Российской Федерации в декабре и итогах 2016 г. Банк России [Электронный ресурс]. URL: http://cbr.ru/analytics/bank_system/din_razv_16_12.pdf

² О динамике развития банковского сектора Российской Федерации в декабре 2015 г. Банк России [Электронный ресурс]. URL: https://www.cbr.ru/analytics/print.aspx?file=bank_system/din_razv_15_12.htm&pid=bnksyst&sid=ITM_1155

2014 г. по октябрь 2016 г. – объем розничной торговли сократился на 15,2% в сопоставимых ценах, продажи непродовольственных товаров снизились на 15,3%, и в феврале–мае 2016 г. в этом сегменте торговли имели место столь же большие сокращения (до 16,6% за два года).

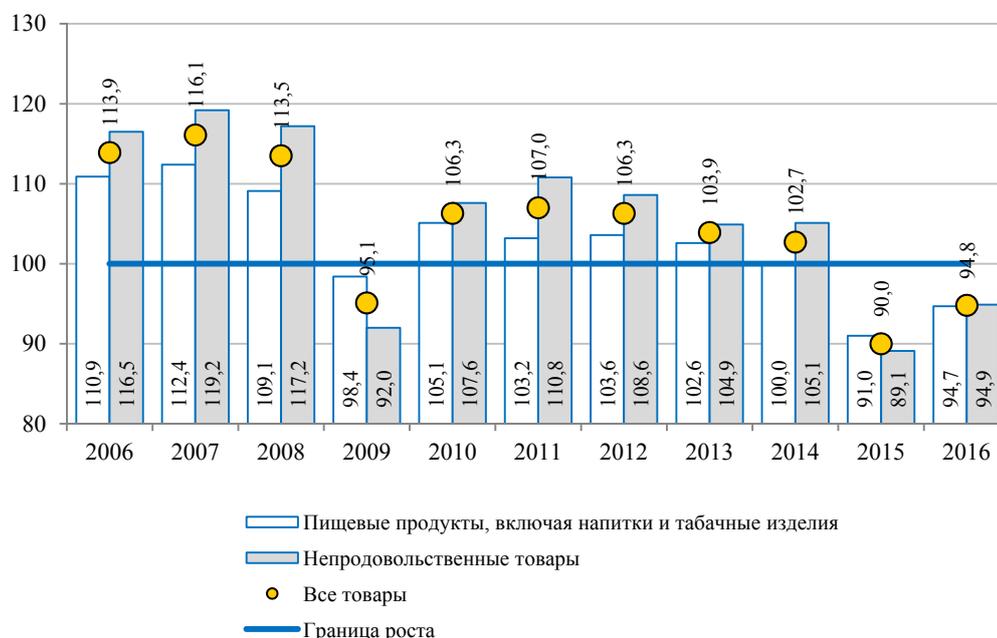


Рис. 8. Динамика оборота розничной торговли пищевыми продуктами, включая напитки и табачные изделия, и непродовольственными товарами, в % к предыдущему году в сопоставимых ценах

Итоговая за 2016 г. потребительская инфляция составила 5,4%. В том числе на 4,6% увеличились цены на продукты питания, на 6,5% стали выше цены на непродовольственные товары и на 4,9% подорожали услуги относительно 2015 г. Как выглядит динамика потребительских цен за прошедший год на фоне прошлых лет? В начале 2000-х цены росли темпом выше 10% в год, и сравнивать с тем периодом не имеет смысла. Впервые 10%-й порог роста был ненадолго преодолен в 2006 г. (9%), и затем годовой индекс потребительских цен продержался в промежутке от 6,5 до 8,8% в 2009–2013 гг. Следовательно, на фоне *всех* предыдущих лет 2016 г. выделяется низкой потребительской инфляцией.

Если рассматривать динамику цен не в годовой, а в поквартальной хронологии (рис. 9), то еще более низкий рост цен, чем в 2016 г., наблюдался в I и II кварталах 2012 г. (3,7–4,4% относительно аналогичного периода предыдущего года). Тогда это было обусловлено рекордно низкой продовольственной инфляцией (0,2–2,9%), но во 2-м полугодии рост цен ускорился, и итоговая годовая инфляция была выше, чем в прошедшем году.

Цены на приобретение услуг за рассматриваемые годы в основном тоже росли быстрее, чем в 2016 г. (4,9%), исключением с более низкой инфляцией (3,7–4%) стали I и II кварталы уже упомянутого 2012 г. Для непродовольственных товаров, напротив,

2016 г. на фоне предыдущих лет не стал примечательным, так как длительное время в 2010–2014 гг. цены на эту группу товаров росли медленнее, чем в истекшем году.

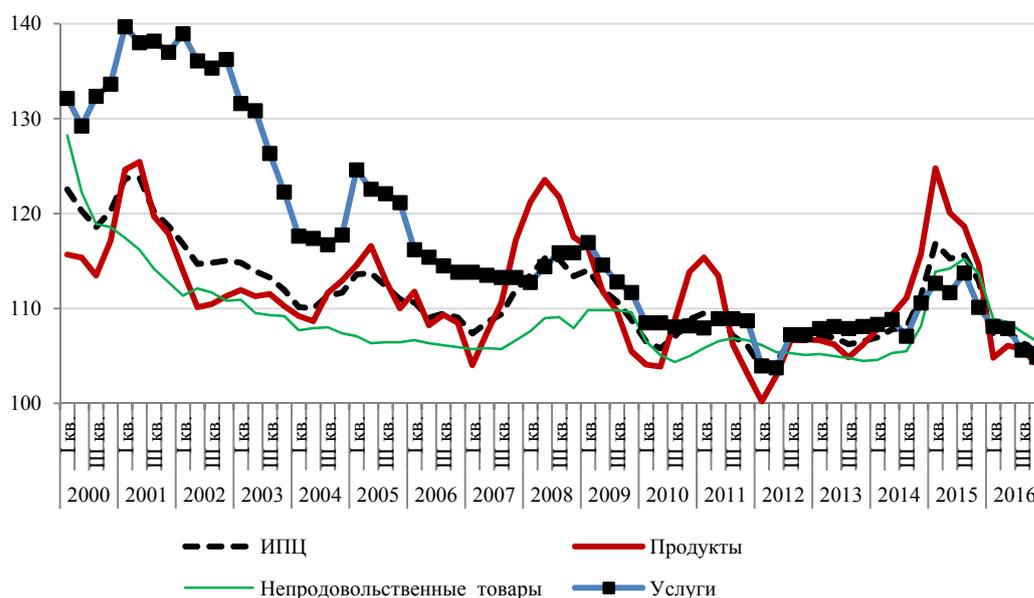


Рис. 9. Совокупный индекс потребительских цен (ИПЦ), индексы цен на продукты питания, на непродовольственные товары и услуги, на конец квартала, в % к аналогичному кварталу предыдущего года

В еще более детальном ежемесячном измерении к концу года, декабрь 2016 г. к декабрю 2015 г., среди пищевых продуктов больше всего подорожали масло сливочное (+20,5%), молоко и молочная продукция (9,5%), рыба и морепродукты (8,6%), крупа и бобовые (6,4%). За этот год цены снизились на яйца куриные (-0,7%), сахар-песок (-6%) и на плодоовощную продукцию (-6,8%). Алкогольные напитки подорожали на 6,4%, табачные изделия – на 17,8%.

Стоимость условного (минимального) набора продуктов питания в расчете на месяц в среднем по России в конце декабря 2016 г. составила 3701,9 руб. и с начала года выросла на 3,5%. Темп роста стоимости минимального продуктового набора за 2016 г. оказался ниже общего темпа роста цен на продовольственные товары.

В группе непродовольственных товаров обувь подорожала на 9%, одежда – на 6,9%, текстильные, стеклянные изделия для дома, посуда и домашняя утварь – на 7,7–8,3% (декабрь 2016 г. к декабрю 2015 г.). Цены на мебель, ковры выросли на 3,8%, бытовые приборы подорожали на 5,2%. Медикаменты, лечебное оборудование и аппаратура стали дороже на 5,3%, цены на амбулаторные услуги выросли на 7,8%, на услуги больниц – на 9,6%. В целом здравоохранение стало дороже для потребителя на 6,5% (годом ранее было +16,4%).

В декабре 2016 г. относительно декабря 2015 г. услуги образования и гостиничные услуги подорожали на 6,9%, личные услуги – на 7,9%, социальная защита – на 9,3%, транспортные услуги – на 6,6%, услуги по организации отдыха и культурных мероприятий – на 6%, связь – на 2,5%. Цены на жилищные услуги повысились на 5,2%, в том числе на электроэнергию, газ и топливо – на 4,8%, водоснабжение и другие коммунальные услуги – на 6,3%. Финансовые услуги стали дешевле на 6,3%.

Покупательная способность среднедушевого дохода населения¹ по Российской Федерации в целом, выраженная в стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг для межрегиональных сопоставлений, в ноябре 2016 г. опустилась ниже аналогичного показателя 2010 г. (рис. 10).

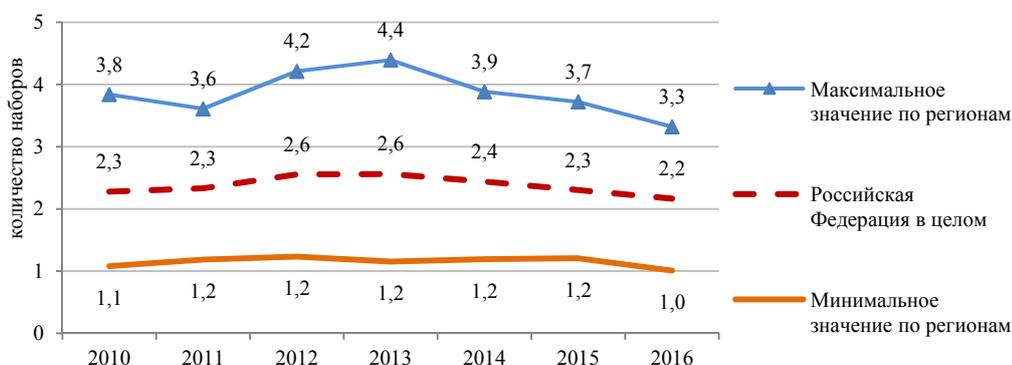


Рис. 10. Соотношение среднедушевого дохода населения регионов Российской Федерации и стоимости фиксированного набора потребительских товаров и услуг для межрегиональных сопоставлений покупательной способности населения в ноябре 2010–2016 гг.

При этом региональная дифференциация покупательной способности доходов снизилась в основном за счет обеднения богатых регионов. Максимальное количество фиксированных наборов потребительских товаров и услуг могут приобрести жители Центрального федерального округа (2,5). Покупательная способность минимальна в Сибирском федеральном округе – 1,7 такой корзины товаров и услуг.

Самую низкую покупательную способность (от 1,0 до 1,4 стоимости фиксированной корзины товаров и услуг в ноябре 2016 г.) имели денежные доходы населения следующих субъектов Федерации (в их числе многие национальные республики): Алтай, Тыва, Карачаево-Черкесская Республика, Калмыкия, Республика Ингушетия, Еврейская автономная область, Чувашия, Мордовия, Курганская область, Крым и г. Севастополь.

Традиционными лидерами в данной сфере выступают богатые регионы. В порядке возрастания покупательной способности доходов это: Республика Башкортостан, Магаданская область, г. Санкт-Петербург, Московская область, Республика Татарстан, Чукотский округ, Сахалинская область, г. Москва, Республика Дагестан, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа. В перечисленных регионах на среднедушевой денежный доход населения в ноябре 2016 г. можно было купить от 2,5 до 3,3 фиксированного набора товаров и услуг.

¹ Рассчитано на основе данных сборника «Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации» за декабрь 2016 г.». Росстат. 07.02.2017. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1246601078438

5.2. Динамика рынка труда

Если рассматривать показатели уровней участия в рабочей силе, занятости и безработицы, то в таком ракурсе последствия экономического кризиса практически незаметны. Уровни участия в рабочей силе и занятости продолжили в 2016 г. свой рост. Уровень безработицы по методологии МОТ в среднем за 2016 г. на 0,1 п.п. ниже, чем в 2015 г., – 5,5% против 5,6% (рис. 11). При этом расчеты Росстата показывают, что уровень безработицы с исключением сезонного фактора снижается с начала 2016 г. Динамика зарегистрированной безработицы в целом совпадает с безработицей по методологии МОТ. В абсолютном выражении численность занятых и экономически активных в 2016 г. осталась практически неизменной.

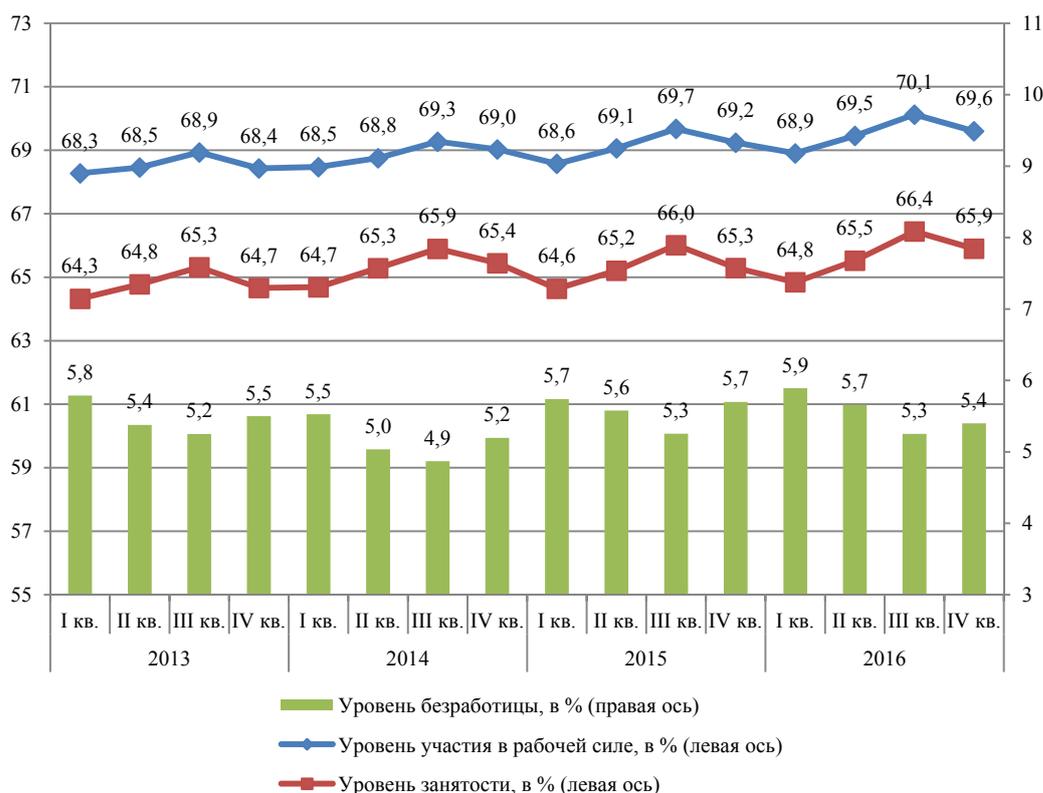


Рис. 11. Уровни участия в рабочей силе, занятости и безработицы в 2013–2016 гг., в %

В 2016 г. заработные платы после продолжительного падения, наблюдавшегося с IV квартала 2014 г. по I квартал 2016 г., показывают незначительный, но постепенно увеличивающийся рост во II–IV кварталах. Тем не менее говорить о возвращении заработных плат к докризисному уровню еще слишком рано: в декабре 2016 г. заработные платы оказались на 6,2% ниже уровня декабря 2014 г. и на 10,0% ниже уровня декабря 2013 г. (рис. 12). Просроченная задолженность по заработной плате в 2016 г. оставалась минимальной.

Сохраняется высокая отраслевая дифференциация в динамике заработных плат (данные доступны только за 11 месяцев 2016 г.). Второй год подряд выше среднего растут заработные платы в сельском хозяйстве, рыболовстве и рыбоводстве, добыче полезных

ископаемых, обрабатывающей промышленности (особенно в производстве кожи, изделий из кожи; в производстве целлюлозы, бумаги и изделий из них; в обработке древесины и производстве изделий из дерева; в химическом производстве; производстве электрооборудования, электронного и оптического оборудования), в оптовой торговле.

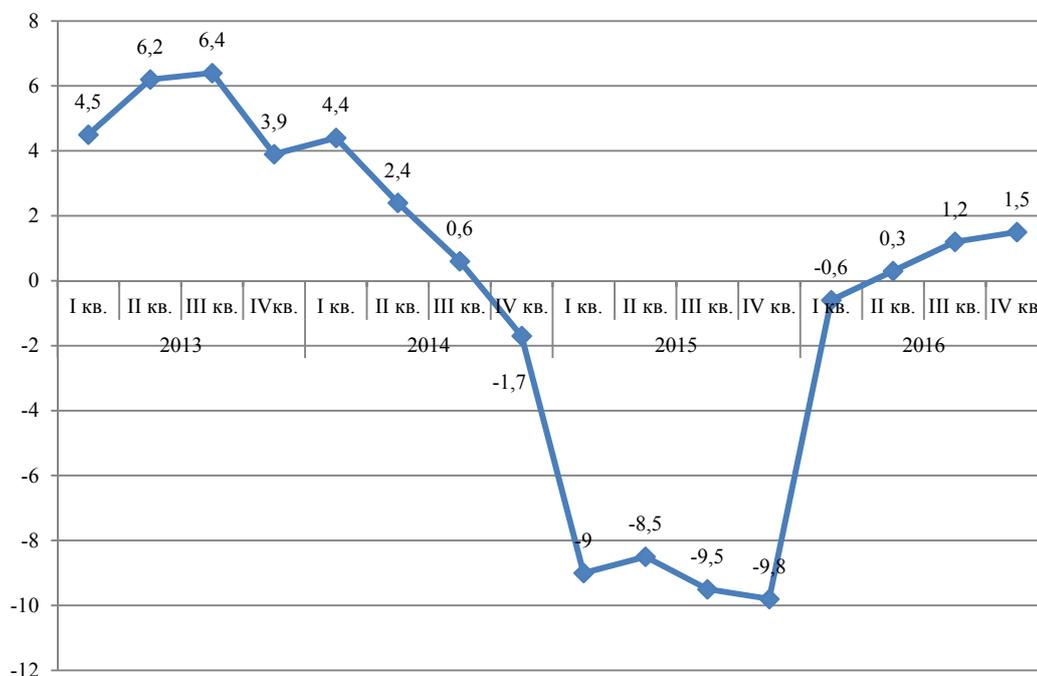


Рис. 12. Приrost реальной заработной платы относительно соответствующего показателя предшествующего года, в %

В финансовой деятельности наблюдается существенный рост, частично компенсирующий резкое падение заработных плат в данном секторе в 2015 г. В то же время в таких секторах, как государственное управление, обеспечение военной безопасности и социальное страхование, образование и в меньшей степени здравоохранение, второй год продолжается падение заработных плат более значительное, чем в среднем в экономике. Таким образом, после двух лет спада наиболее пострадавшими от кризиса являются работники бюджетных отраслей экономики и в меньшей степени – других видов услуг. Заработные платы работников сельского хозяйства и отдельных отраслей промышленности оказались в кризис наиболее устойчивыми.

Другие данные по рынку труда доступны только за три квартала 2016 г. Позитивную динамику показывают данные по приему и выбытию работников крупных и средних предприятий за первые три квартала 2016 г. Два года подряд снижается коэффициент выбытия, при этом наблюдается рост коэффициента найма сотрудников (рис. 13). Таким образом, отток работников из крупных и средних предприятий замедлился практически в 2 раза по сравнению с 2015 г.

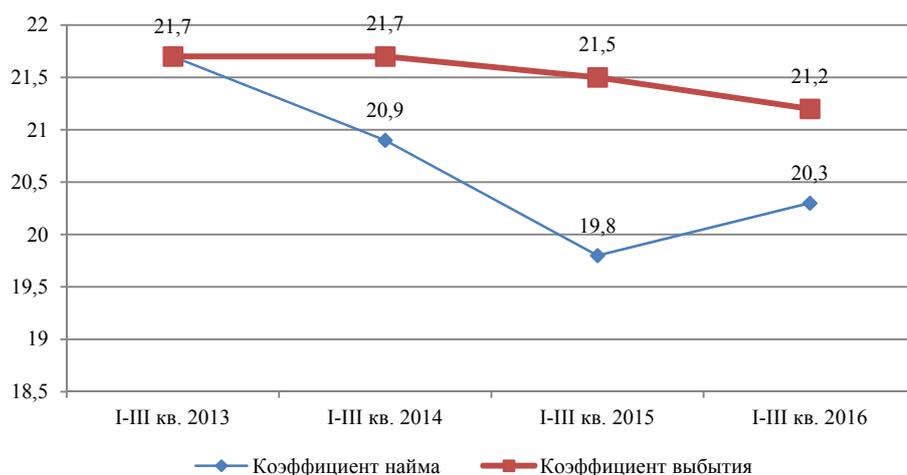


Рис. 13. Коэффициенты найма и выбытия, %

Отток работников с крупных и средних предприятий (при неизменном уровне занятости населения) неминуемо приводит к росту занятости в неформальном секторе, продолжающемуся весь 2016 г. (рис. 14). Вместе с тем отток работников и рост уровня безработицы в 2015 г. при стабильном росте неформального сектора свидетельствуют о том, что данный сектор экономики не способен вместить всех желающих.

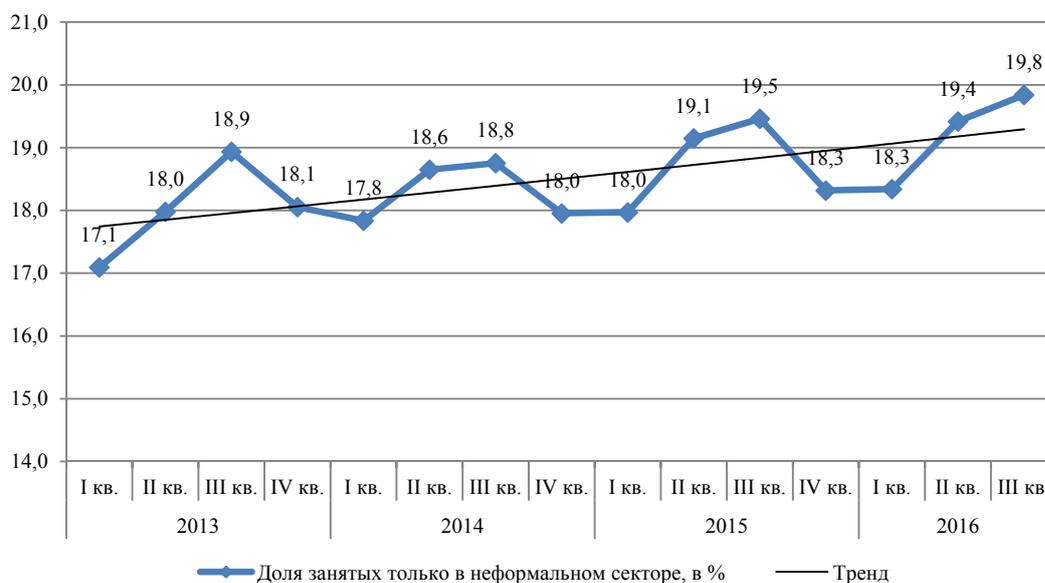


Рис. 14. Занятость только в неформальном секторе, % от всех занятых

Другой фактор, сдерживающий рост безработицы в 2015–2016 гг., – это удержание работников на рабочих местах с помощью перевода их на неполное рабочее время. Данные Росстата за три квартала по работникам средних и крупных предприятий показывают, что в 2016 г. к такой политике стали прибегать все больше предприятий (рис. 15). При этом обычно в последнем квартале этот показатель выше, чем в среднем за год, поэтому можно ожидать, что итоговая величина будет еще выше.

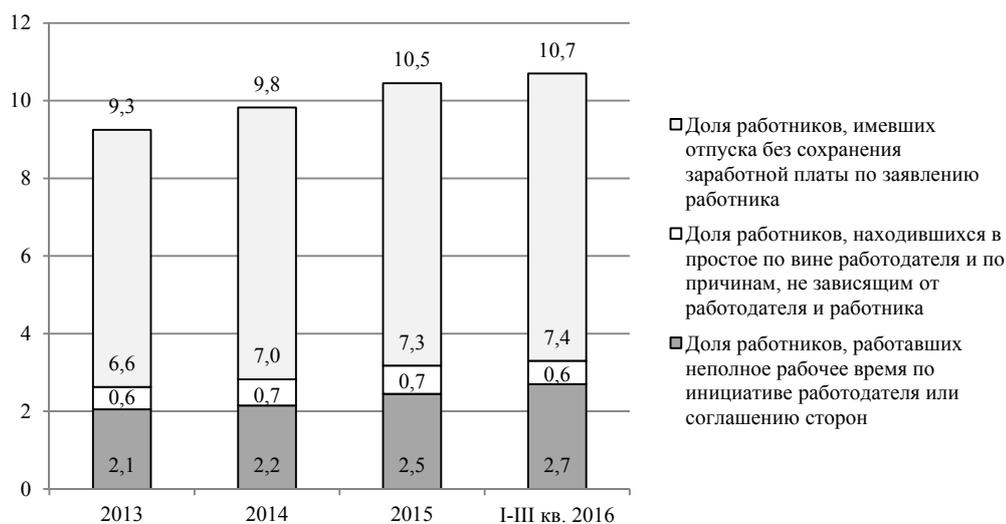


Рис. 15. Доля работников, занятых неполный рабочий день, в общей численности работников средних и крупных предприятий, %

Данные Росстата по основным показателям рынка труда за 2016 г. указывают, что период спада в настоящее время пройден. Заработные платы и безработица стабилизировались на уровне 2015 г., а отток работников с крупных и средних предприятий снизился до показателей 2014 г. Вместе с тем продолжается рост занятости в неформальном секторе и занятости неполный рабочий день. В таких условиях бессмысленно ожидать улучшения ситуации при отсутствии экономического подъема.

5.3. Социальное самочувствие населения¹

5.3.1. Представления населения о масштабах кризиса

За 2016 г. оценка экономического положения страны стабилизировалась. Если в начале года (февраль 2016 г.) о том, что положение не меняется, говорили 24,8% респондентов, то осенью 2016 г. так считают уже 40% (табл. 1). Мнение о том, что положение ухудшилось (незначительно или в сильной степени), поддерживают соответственно 22,3 и 24,7% ответивших – в сумме это 47% населения, а с тех, кто считает происходящее в экономике полномасштабным кризисом, – 53%. Это на 17% меньше, чем было в начале 2016 г. В этом смысле можно говорить о том, что представление о стабилизации в экономике распространяется на более широкие слои населения.

¹ В настоящем разделе представлены оценки, основанные на специальном мониторинговом обследовании населения, проводимом Институтом социального анализа и прогнозирования РАНХиГС. Мониторинг социального самочувствия населения осуществляется в поволновом режиме в 2015–2016 гг. В течение каждого года проводятся 8 волн опроса по сопоставимой репрезентативной выборке, охватывающей городское и сельское население страны. В каждой волне опрашиваются 1600 респондентов. Статистическая погрешность не превышает 3,4%.

Таблица 1

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как изменилось за последнее время экономическое положение страны?», %

Характер изменений	Доля респондентов, выбравших соответствующий ответ				
	Февраль 2015	Ноябрь 2015	Февраль 2016	Октябрь 2016	Ноябрь 2016
Улучшилось	2,7	4,8	2,9	5,0	3,4
Не изменилось	17,3	35,3	24,8	38,7	40,7
Незначительно ухудшилось	32,6	20,5	21,2	23,4	22,3
Заметно ухудшилось	37,1	26,0	38,5	24,7	24,7
Происходит полномасштабный кризис	7,9	9,3	9,9	4,7	6,1
Затруднились ответить	2,4	4,1	2,7	3,5	2,8
Итого	100	100	100	100	100

Мнение о перспективах выхода на путь развития менее однородно. Большинство (31,8%) полагают, что кризис будет продолжаться еще в течение 1–2 лет, и это на 6% меньше, чем было в начале года. Несколько меньшая по численности группа (27,4%) полагает, что дальнейшего ухудшения уже не будет. Численность оптимистов, полагающих, что положение вскоре улучшится, в целом сохраняется в течение года (около 10%), сократившись лишь на 1% по сравнению с его началом, а численность пессимистов, считающих, что негативные эффекты будут иметь место и за пределами двух лет, в среднем находится на уровне 15%. На протяжении всего периода измерений в 2016 г. велика доля неопределенности в оценке данного показателя: доля затруднившихся с ответом колеблется в пределах 15% (рис. 16).

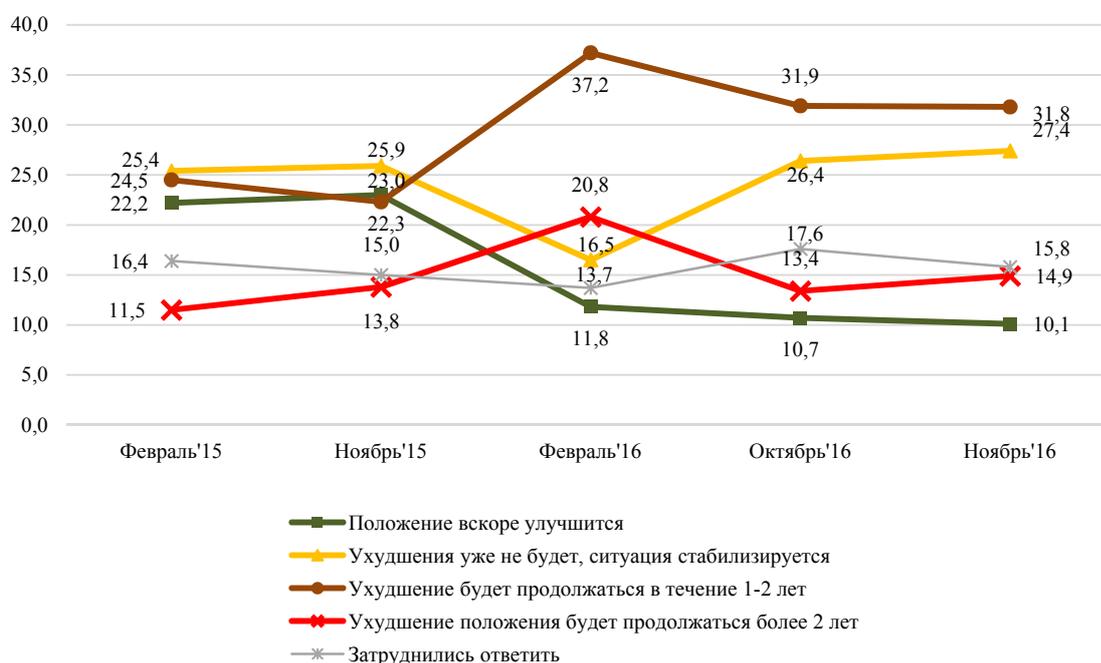


Рис. 16. Оценка респондентами длительности негативных эффектов в экономике, %

Численность населения, которого никоим образом не затронули кризисные явления в экономике, на протяжении года не выходила за пределы 7–8%, в то время как численность пострадавших в той или иной мере варьировалась вокруг 75%, причем 31%, согласно последнему замеру, считают себя пострадавшими в сильной степени. В то же

время на протяжении всего 2016 г. 12–14% населения опасаются, что проявления кризиса коснутся их в будущем (рис. 17).

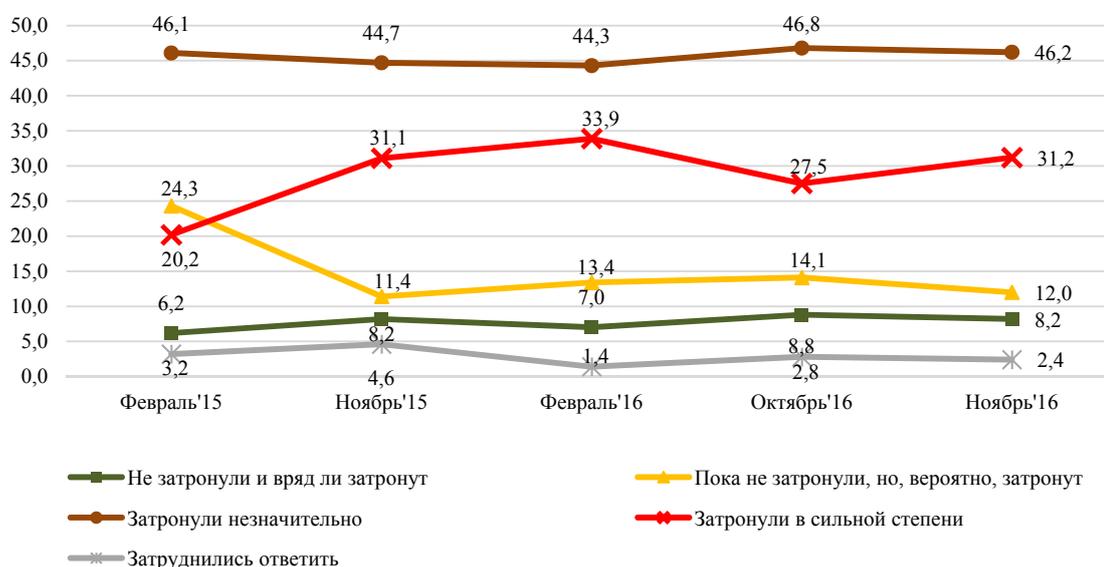


Рис. 17. Оценка респондентами влияния кризисных явлений, %

5.3.2. Социально-экономические эффекты кризиса

Согласно последнему замеру (ноябрь 2016 г.), около 30% работающего населения ощущают угрозу увольнения. В безопасности в этом отношении чувствуют себя 56% занятых, что на 6% больше, чем месяц назад (рис. 18).

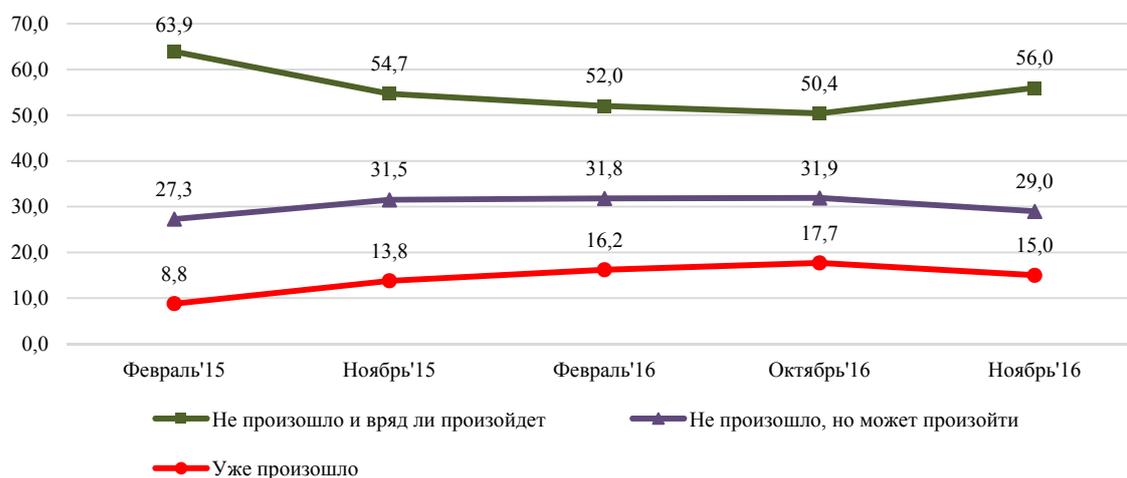


Рис. 18. Оценка респондентами возможности потерять работу, % от имевших работу

Если о факте потери работы (в том числе с возможным последующим трудоустройством) сообщили 15% занятых, то о реальном снижении зарплаты – 23,5%. Навес негативных ожиданий в этом отношении также высок и на всем протяжении 2016 г. распространялся на 50% занятых (рис. 19).

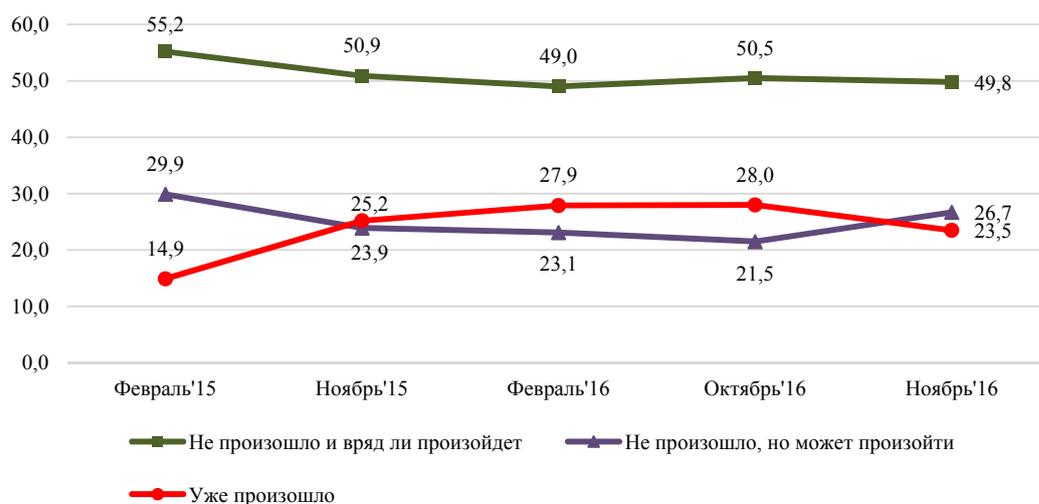


Рис. 19. Оценка респондентами возможности снижения заработной платы, % от числа работающих

Согласно полученным в ноябре 2016 г. данным, имеют место и другие негативные эффекты в сфере занятости, наиболее распространенный из которых – задержка выплаты зарплаты, о которой сообщают 19,6% респондентов. В то же время о вынужденном уходе в неоплачиваемый отпуск сообщило вдвое меньше респондентов, чем месяцем ранее (*табл. 2*).

Таблица 2

Доля работающих респондентов, отметивших негативные эффекты в сфере занятости, %

Негативные эффекты	Февраль 2015	Ноябрь 2015	Февраль 2016	Октябрь 2016	Ноябрь 2016
Переход на неполную рабочую неделю	4,8	4,6	7,4	6,7	6,0
Уход в неоплачиваемый отпуск	2,9	2,3	6,1	10,0	4,7
Задержки выплаты заработной платы	–	–	21,5	22,5	19,6
Переход к неформальным формам оплаты труда	7,0	7,1	10,3	12,6	12,0

Последний замер подтвердил устойчивость тенденции, демонстрирующей сокращение потребления товаров и услуг. Расходы на образование, развлечения, поездки за границу сократились по сравнению с предыдущим месяцем (*табл. 3*). При этом роста расходов не произошло ни по одной из исследуемых позиций.

Таблица 3

Доля респондентов, отметивших сокращение расходов на товары и услуги, % тех, кто до кризиса их потреблял

Отказались/сократили расходы	Февраль 2015	Ноябрь 2015	Февраль 2016	Октябрь 2016	Ноябрь 2016
на приобретение определенных продуктов	53,3	49,2	54,1	49,0	51,9
на приобретение одежды и обуви	–	–	42,5	33,4	36,4
на приобретение определенных лекарств	25,6	19,4	26,5	24,2	25,9
на расходы на платные медицинские услуги	29,7	25,3	32,8	30,1	33,3
на расходы на платные образовательные услуги	30,3	24,3	28,4	28,5	36,2
на расходы на развлечения	52,6	51,0	58,2	50,0	57,5
на расходы на проведение отпуска за границей	60,3	59,1	64,0	55,0	61,5
на расходы на проведение отпуска внутри страны	47,8	42,6	44,4	41,2	49,5

5.3.3. Адаптационное поведение населения

Сокращение потребительской активности являлось наиболее распространенной адаптационной практикой на протяжении всего 2016 г. В нее были включены все слои населения, включая достаточно обеспеченных граждан. Согласно данным за ноябрь 2016 г., сокращение расходов на товары и услуги в заметно большей степени, чем месяцем ранее, характеризует потребительское поведение представителей группы с доходами выше среднего (табл. 4). Насколько эта тенденция устойчива, покажут данные следующих волн мониторинга.

Таблица 4

Адаптационные стратегии в сфере потребления в зависимости от уровня материального положения, % от числа респондентов

Уровень материальной обеспеченности (по самооценке)	Февраль 2015	Ноябрь 2015	Февраль 2016	Октябрь 2016	Ноябрь 2016
Сокращают расходы на товары и услуги					
Низкий	84,1	86,6	88,4	85,0	91,9
Средний	68,5	74,0	75,4	76,2	78,2
Выше среднего	53,1	57,9	47,7	47,8	61,4
В целом	70,0	75,3	75,9	72,6	78,8
Запасают продукты					
Низкий	43,4	39,6	41,4	44,6	40,5
Средний	31,4	31,6	29,4	30,2	32,6
Выше среднего	17,4	27,6	22,5	21,7	27,2
В целом	32,2	33,4	32,8	33,0	33,9

Выращивание овощей и фруктов на приусадебных участках стало второй после сокращения расходов распространенной адаптационной практикой (табл. 5). В то же время численность населения, реализующего трудовые адаптационные практики, не увеличилась по сравнению с началом 2016 г.

Таблица 5

Адаптационное поведение в сфере занятости, % от числа респондентов

Виды деятельности	Февраль 2016	Май 2016	Октябрь 2016	Ноябрь 2016
Нашли вторую работу	4,6	6,2	5,5	5,6
Нашли разовые подработки	11,1	14,0	14,2	14,9
Нашли регулярные подработки	6,7	9,5	8,0	7,0
Стали выращивать больше овощей и фруктов	23,8	29,0	31,3	34,6

К трудовым и к сельскохозяйственным адаптационным практикам в большей мере обращаются те, кто сильнее пострадал от кризиса, но и в этих группах отдается предпочтение занятости в ЛПХ (табл. 6).

Представление о стабилизации в экономике распространяется на более широкие слои населения. Мнение о перспективах выхода на путь развития менее однородно. Около трети населения полагают, что кризис будет продолжаться еще в течение 1–2 лет, а чуть более четверти считают, что ухудшений уже не будет.

Таблица 6

Адаптационные практики в зависимости от степени влияния кризисных явлений, % от числа респондентов

В какой степени повлияли кризисные явления	Февраль 2016	Май 2016	Ноябрь 2016
1	2	3	4
Нашли вторую работу			
До настоящего времени не затронули	4,0	7,8	6,5
Затронули незначительно	5,4	4,5	4,2
Затронули существенно	4,2	7,8	7,4
В целом	4,6	6,2	5,6

Окончание таблицы 6

1	2	3	4
Нашли разовые и/или регулярные подработки			
До настоящего времени не затронули	11,0	17,5	14,2
Затронули незначительно	13,8	16,8	13,7
Затронули существенно	15,8	20,2	25,8
В целом	13,9	17,9	17,5
Стали выращивать больше овощей и фруктов			
До настоящего времени не затронули	17,1	18,9	20,7
Затронули незначительно	24,2	28,2	33,4
Затронули существенно	28,2	38,6	46,6
В целом	23,8	29,0	34,6

* * *

Экономический кризис, продолжающийся с конца 2014 г., утратил ярко выраженную отрицательную динамику. Стабилизационные процессы отмечаются все большим количеством населения, однако мнение о перспективах выхода на путь развития гораздо менее однородно: около трети населения полагают, что кризис будет продолжаться еще в течение одного – двух лет, а чуть более четверти считают, что ухудшений уже не будет.

Таким образом, на смену кризису приходит новая угроза, выражающаяся в стагнации, или в так называемой негативной стабилизации, что означает «привычку к плохому». Стагнация сопровождается сокращением потребительского спроса. Это становится распространенной практикой адаптационного поведения населения и формирует черты новой стратегии потребления, характерной не только для малообеспеченного населения, но и для среднего класса. Например, после двухлетнего падения объемы розничной торговли по итогам 2016 г. в сопоставимых ценах сократились относительно уровня 2014 г. на 14,7%, в том числе за истекший год было продано населению на 15,4% меньше непродовольственных товаров.

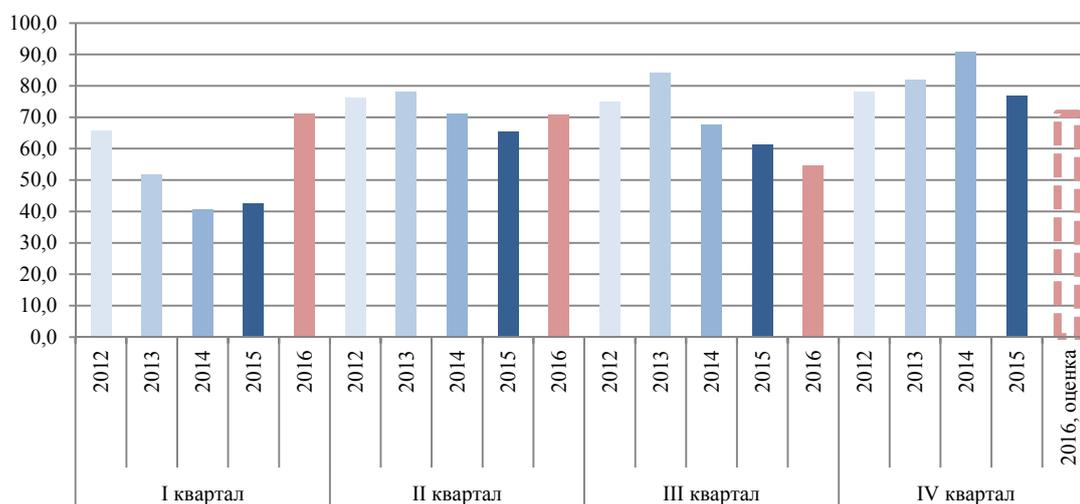
Основой описанной стратегии потребительского поведения являются как негативные ожидания углубления и продолжения кризиса, так и объективные причины, связанные с изменениями на рынке труда. Несмотря на некоторую стабильность безработицы на уровне, близком к естественному, практики сокращения заработных плат и работы неполное время стали распространенными среди российских работодателей, стремящихся удержать квалифицированный персонал. Несмотря на имевшееся в 2016 г. восстановление роста начисленных заработных плат и замедление инфляции, реальные доходы населения пока лишь приближаются к докризисным уровням.

Описанные факторы также оказали влияние на уровень благосостояния населения. За рассматриваемый период продолжительного падения реальных доходов населения произошло сокращение степени покрытия прожиточного минимума среднедушевыми доходами, а также значительно увеличилось количество «работающих бедных». Так, длительное падение реальных денежных доходов населения и реального размера назначенных пенсий привело к ухудшению материального положения населения и повысило риски субъективной бедности и социальной исключенности. На всем протяжении 2016 г. численность населения, которого не коснулись кризисные явления, не выходила за пределы 7–8%. В то же время численность пострадавших от кризиса в той или иной мере варьировалась вокруг 75%, причем 31% из них, согласно последнему замеру, считают себя пострадавшими в сильной степени.

5.4. Миграционные процессы

5.4.1. Долговременная миграция

Международная миграция в 2016 г. не демонстрировала существенных отличий в объемах по сравнению с уровнем последних лет. По итогам января–ноября число прибывших немного снизилось – 522,4 тыс. против 541,3 тыс. за аналогичный период 2015 г., число выбывших сократилось до 281,4 тыс. против 326,4 тыс. соответственно. Миграционный прирост увеличивался за счет сокращения выбытий из страны. Можно предположить, что по итогам года входящий поток (иммиграция) составит около 570 тыс. человек, исходящий (эмиграция) – порядка 300 тыс. Миграционный прирост, по нашей экстраполяционной оценке (рис. 20), составит около 270 тыс. человек, т.е. превзойдет уровень 2015 г. (246 тыс.), но в целом будет на уровне последних десяти лет. Эффект изменения методики учета миграции, обеспечившей рост объема фиксируемых статистикой въезда и выезда долговременных мигрантов, видимо, исчерпан.



Примечание. Данные за IV квартал 2016 г. рассчитаны исходя из распределений количества прибывших и выбывших в октябре и ноябре 2015 и 2016 гг.

Рис. 20. Миграционный прирост населения России в 2012–2016 гг., квартальные данные, тыс. человек

Источник: Росстат; оценки авторов.

Миграция в последние годы практически полностью обеспечивает увеличение численности населения России, поскольку естественный прирост невелик. Однако она лишь в малой мере способна компенсировать сокращение численности населения в трудоспособном возрасте, покрывая лишь около 15% ежегодных потерь в данной возрастной группе.

Увеличение миграционного прироста населения России по сравнению с 2015 г. произошло на фоне значительного падения показателя в 2015 г., связанного с отложенным эффектом роста регистрации на срок 1–3 года в 2012–2013 гг. Рост показателей миграционного прироста был обеспечен за счет восстановления положительного баланса ми-

грации с Узбекистаном (в 2015 г. он был отрицательным, число зафиксированных убытий превысило число прибытий по вышеназванной причине), и восстановления привычных объемов прироста в миграции с Таджикистаном. В последние три года основным миграционным донором России является Украина, она и в 2016 г. обеспечила почти половину миграционного прироста в международной миграции (табл. 7), вторым по значению донором служит Казахстан. В январе–ноябре 2016 г. по сравнению с соответствующим периодом предшествующего года увеличился миграционный прирост в обмене со странами Средней Азии и Казахстаном, с Азербайджаном он остался на уровне 2015 г., а с остальными странами – участниками СНГ отмечено снижение данного показателя.

Таблица 7

**Нетто-миграция населения России с зарубежными странами,
2012–2016 гг., тыс. человек**

	2012	2013	2014	2015	2016, январь–ноябрь
Международная миграция, всего	294,9	295,9	280,3	245,9	241,0
в том числе с государствами – участниками СНГ	268,4	274,9	270,2	237,8	235,3
Азербайджан	18,1	17,2	12,4	10,7	9,7
Армения	32,0	32,2	24,0	20,6	10,8
Белоруссия	10,2	3,7	6,8	4,9	2,0
Казахстан	36,7	40,2	40,8	34,8	33,6
Киргизия	24,1	19,8	15,3	10,0	10,5
Молдавия	18,6	20,6	17,6	17,4	13,3
Таджикистан	31,4	33,6	19,4	11,4	24,9
Туркмения	3,9	3,8	2,6	2,3	2,0
Узбекистан	56,3	67,3	37,1	-20,4	18,4
Украина	37,0	36,4	94,4	146,1	110,1
со странами дальнего зарубежья	26,5	21,0	10,1	8,2	5,7

Источник: Росстат.

Со странами дальнего зарубежья в январе–ноябре 2016 г. отмечался небольшой миграционный прирост, но доверять данным Росстата об эмиграции можно с известными оговорками: по сопоставимым данным принимающих стран, выезд из России на ПМЖ сильно недоучитывается.

На начало 2016 г. в России было зарегистрировано 313,7 тыс. лиц, получивших временное убежище (почти все прибыли с Украины), на 1 октября 2016 г. – 249,3 тыс. человек. В январе–сентябре число лиц, получивших временное убежище в России, составило 17,2 тыс. человек, за соответствующий период 2015 г. – 130,3 тыс., т.е. волна вынужденной миграции в Россию явно пошла на спад. Однако риски возобновления потока вынужденной миграции с востока Украины сохраняются.

Миграция в пределах страны в январе–ноябре 2016 г. практически не изменилась, увеличившись по сравнению с соответствующим периодом 2015 г. на 6,5 тыс., или на 0,2%. Число внутривнутристрановых миграций по итогам года превысит 4 млн человек, этот уровень достигнут после изменения методики учета миграции в 2011 г. (в статистике долговременной миграции стали учитывать лиц, получивших регистрацию по месту пребывания на срок 9 месяцев и более). В результате этого число фиксируемых внутривнутристрановых перемещений увеличилось более чем вдвое.

В качестве центров притяжения внутренних и международных мигрантов в январе–ноябре 2016 г., как и ранее, выделяются две крупнейшие агломерации (Москва с Московской областью и Санкт-Петербург с Ленинградской областью), Краснодарский край. Значительный миграционный прирост получают также Республика Крым и г. Севастополь, Тюменская, Новосибирская, Калининградская, Воронежская и Калужская области.

Даже такое незначительное, как в 2016 г., общее увеличение миграционного прироста населения России привело к сокращению числа регионов, теряющих население в результате миграции, так как прирост за счет международной миграции сглаживает потери во внутривосточном перераспределении населения. На баланс миграции регионов Центральной России повлияло и то, что в январе–ноябре 2016 г. по сравнению с соответствующим периодом предшествующего года сильно – с 99,6 тыс. до 19,5 тыс. – уменьшился миграционный прирост Москвы, который формируется в значительной мере за счет соседних с Московской агломерацией областей. Видимо, по итогам года показатели миграционного прироста населения Москвы за оставшийся месяц не достигнут обычных среднегодовых значений, однако в целом столичная агломерация останется крупнейшим центром притяжения мигрантов в стране.

Миграция при этом ведет к потере населения большинства регионов Приволжского, Северо-Кавказского и Сибирского федеральных округов, продолжается отток населения из всех регионов Дальневосточного ФО. В начале года появлялись сообщения о прекращении миграционной убыли регионов Дальнего Востока, однако по итогам 11 месяцев 2016 г. это не подтверждается. Миграционная убыль за этот период сократилась с 22 тыс. в 2015 г. до 14,5 тыс. в 2016 г., по итогам года она будет немного ниже уровня последних лет, так что говорить о переломе тенденций пока не приходится.

5.4.2. Временная миграция

В конце 2016 г. в России находилось 9,6 млн иностранных граждан. С октября началось характерное для прошлых лет (и менее выраженное в 2015 г.) осеннее снижение численности иностранцев в России, последовавшее за летним ростом показателя (рис. 21). В целом 2016 г. демонстрирует заметное снижение числа находящихся в России иностранцев по сравнению с уровнем 2013–2014 гг., и даже с 2015 г. В отдельные месяцы разница превышала миллион человек.

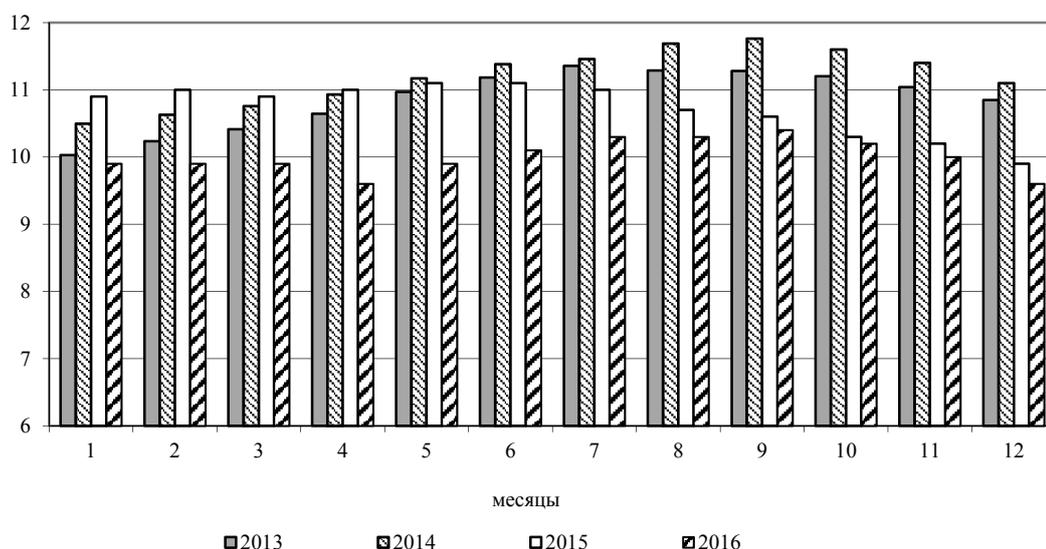


Рис. 21. Численность иностранных граждан, находящихся в РФ на конец каждого месяца, 2013–2016 гг., млн человек

Источник: данные ГУВМ МВД РФ; ЦБДУИГ.

Доля граждан СНГ среди всех временно находящихся в России иностранцев не опускается ниже 85%; на конец года их численность составила 8,2 млн человек (табл. 8). Сравнение с данными в предыдущие годы демонстрирует снижение показателя на 5% по сравнению с 2015 г. и на 8% – по сравнению с 2014 г. Сезонный максимум пребывания иностранцев в 2016 г. (сентябрь) превысил минимальный показатель (апрель) на 700 тыс. человек (7%).

Таблица 8

**Пребывание иностранных граждан из СНГ
в РФ на дату, человек**

	31.12.15	31.12.16
Азербайджан	528790	531085
Армения	474527	459878
Белоруссия	648895	713446
Казахстан	642808	573572
Киргизия	552207	592063
Молдавия	498698	489669
Таджикистан	870226	872509
Узбекистан	1819140	1511344
Украина	2537246	2443047
СНГ, всего	8572537	8186613

Источник: ГУВМ МВД РФ; ЦБДУИГ.

Трехгодичные данные статистики по иностранным гражданам из стран СНГ показывают довольно устойчивый тренд: численность граждан из основных стран – доноров трудовой миграции снижается – из Узбекистана на 30% по сравнению с 2014 г., из Таджикистана – на 13%, а из стран ЕАЭС, в том числе из Киргизии, наоборот, растет. Продолжается сокращение мигрантов из Азербайджана и Молдавии, в то же время численность граждан Украины пока держится на высоком уровне.

В середине 2016 г., впервые с середины 2014 г., остановилось сокращение численности иностранных граждан из развитых стран, наблюдался даже небольшой рост показателей, хотя к концу года они вновь сократились. В сравнении с уровнем докризисного 2013 г. отставание в численности продолжает оставаться значительным (табл. 9) – более чем в 2 раза, а по отдельным странам – таким, как США, Испания, Великобритания – в 4–6 раз. Рост в 2016 г. обеспечен главным образом возросшим потоком туристов, в меньшей степени – учебными мигрантами, работающими по найму, прибывающими в Россию с коммерческими и частными целями.

Таблица 9

**Прибывание иностранных граждан из некоторых стран дальнего
зарубежья в РФ на дату, человек**

	13.11.13	31.12.16
Германия	352335	109145
Испания	77200	14356
Италия	77193	26509
Великобритания	174061	26854
Финляндия	108312	97508
Франция	65559	27953
ЕС в целом	1177829	494839
США	220086	46793
Китай	224859	235785
Турция	124858	52797

Источник: ГУВМ МВД РФ; ЦБДУИГ.

Выросла численность граждан Китая, вышедших на первое место среди представителей стран дальнего зарубежья, в том числе по прибывающим с целью «работы по найму». В основном рост обеспечивают туристические поездки, в гораздо меньшей степени – учебные и частные поездки. Численность граждан Турции, несмотря на смену «риторики» по отношению к этой стране, пока продолжает падать. По приезжающим с целью «работы по найму» Турция опустилась со второго места после Китая на 4-е, пропустив вперед работников из Северной Кореи и Вьетнама.

На конец 2016 г. в России пребывало 3,55 млн граждан, въехавших в страну с целью «работы по найму» (на 31 декабря 2015 г. – 3,78 млн), при этом численность владеющих разрешительными документами для работы (разрешениями на работу и патентами) на эту дату составила 1,65 млн. Даже с учетом всех имеющих право работать без разрешительных документов граждан стран – членов ЕАЭС (851 тыс. прибывающих с целью «работы по найму») получается около 2,5 млн иностранцев, которые получили потенциальное право работать в России официально (которое необязательно было ими реализовано), т.е. как минимум миллион – нелегалы с точки зрения самой возможности официального трудоустройства.

Показатели численности легализованных на рынке труда мигрантов отстают от данных за 2015 г. За 2016 г. всего трудовыми мигрантами было оформлено 1,67 млн разрешений на работу и патентов, что составляет 82% уровня 2015 г. и 43% уровня 2014 г. (табл. 10). Анализируя причины сложившейся ситуации, практически невозможно отделить ухудшение экономических условий на рынке труда в России от трудностей, связанных с дороговизной процедуры оформления и ежемесячной оплаты разрешительных документов, – и то, и другое не способствует выходу мигрантов «из тени».

Таблица 10

Оформление разрешительных документов для работы мигрантов в России, 2014–2016 гг., человек

	2014	2015	2016
Разрешения на работу для иностранных граждан (ИГ)*	1 334 899	177 175	133 215
Разрешения на работу для квалифицированных специалистов (КС)*	158 644	22 099	14 775
Разрешения на работу для высококвалифицированных специалистов (ВКС)	34 225	41 829	25 469
Патенты**	2 379 374	1 779 796	1 492 203
Итого	3 907 142	2 020 899	1 665 662

* С 1 января 2015 г. выдаются только ИГ из визовых стран.

** С 1 января 2015 г. выдаются ИГ из безвизовых стран для работы как у физических, так и у юридических лиц.

Источник: ГУВМ МВД РФ, форма 1-РД.

Однако, несмотря на снижение числа оформленных патентов в 2016 г., администрирование этого авансового платежа, видимо, существенно улучшилось: сумма поступившего налога в 2015 г. составила 33 млрд руб., а в 2016 г. – почти 45 млрд руб. По-прежнему не меняется вклад в эти платежи мигрантов из разных стран – 82% обеспечивается работниками из Узбекистана и Таджикистана и лишь 10% – мигрантами с Украины (которые, напомним, являются самой массовой группой по численности на территории РФ).

5.5. Российская система образования в 2016 г.¹

В 2016 г. не произошло событий, которые оказали бы существенное воздействие на развитие российской системы образования. Реализовывалась повестка, которая сложилась в 2012–2015 гг. Проводился очередной мониторинг эффективности вузов, повышалась средняя заработная плата педагогических работников, продолжалась реализация нормативного подушевого принципа финансирования профессионального образования, осуществлялось слияние высших учебных заведений, выделялись опорные вузы. Проект 5/100 по попаданию не менее 5 российских вузов в топ-100 основных институциональных рейтингов университетов – Times Higher Education, QS и ARWU (Шанхайский рейтинг) – также реализовывался, и в данный проект с 2015 г. вошло уже 21 ведущее высшее учебное заведение. Смена министра и части министерской команды не повлияла пока на реализуемую образовательную политику, хотя и было заявлено изменение ее вектора. Единственное, что пока было сделано новым министром, – это отмена слияния нескольких вузов, которое ранее было объявлено. Во многом данная пауза может быть объяснена выработкой новой программы действий Минобрнауки России. Можно также предположить, что ее основой станет прежде всего дальнейшее реформирование общего образования – дошкольного и школьного. А ведущими фигурами реформ, вполне возможно, будут учителя школы и воспитатели детской дошкольной организации. Вместе с тем большинство мер, которые могли бы быть предложены в этом направлении, либо уже реализованы, либо в течение нескольких лет обсуждаются.

5.5.1. Реформирование общего образования: заработная плата учителей и профессиональный рост педагога

Среди мер, реализованных в общем образовании в последние годы реформ, – повышение средней заработной платы педагогических работников начиная с 2012 г., изменение процедуры их аттестации, введение «эффективного контракта» и переход к повышению квалификации 1 раз в 3 года вместо 1 раза в 5 лет.

Обсуждается и даже в некоторых регионах России была опробована система ваучерного финансирования повышения квалификации учителей, согласно которой учитель может набирать модули указанной программы в разных образовательных организациях дополнительного профессионального образования (ДПО) и вузах, реализуя свои профессиональные интересы и требования своего работодателя.

Кроме того, в последние годы прорабатывается вопрос изменения подхода к подготовке учителя. Основная идея состоит в том, что в университетах готовится специалист (математик, физик, филолог, историк и т.п.), а потом, если данный профессионал захочет стать учителем, он должен пройти годичный курс, переквалификации на педагога. Во многом такой подход обусловлен тем, что в настоящее время педагогические вузы являются одними из самых слабых высших учебных заведений, в которых одновременно обучается и достаточно слабый контингент (*рис. 22*).

¹ Авторы раздела: Т.Клячко –ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; Г. Токарева –ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

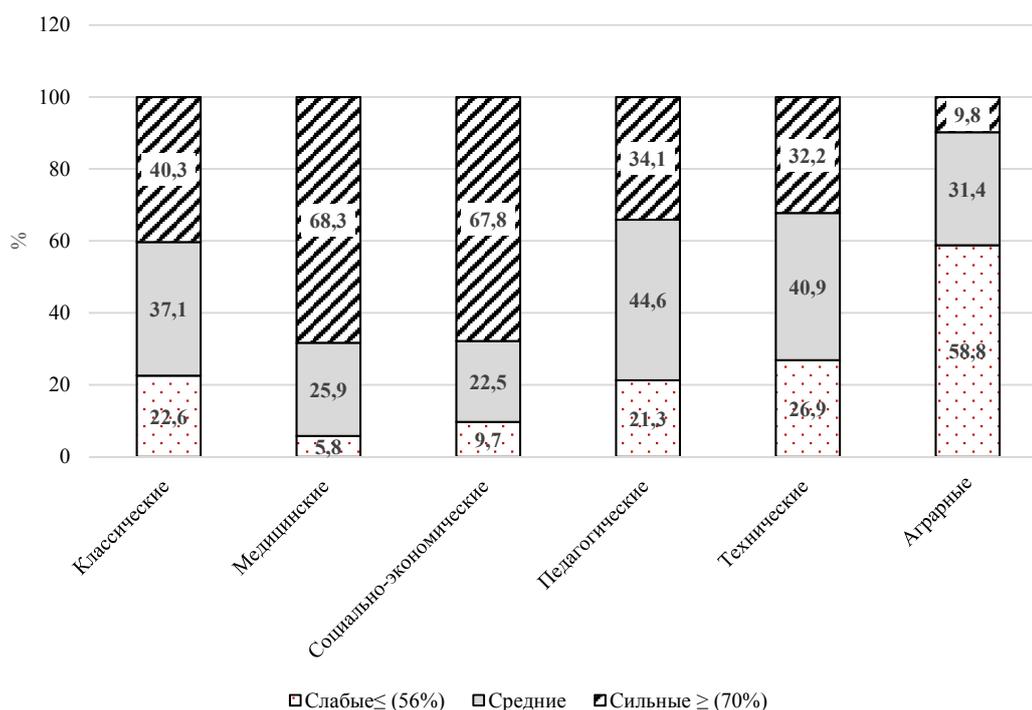


Рис. 22. Распределение первокурсников по среднему баллу ЕГЭ в зависимости от профиля вуза (%), 2015 г.

Источник: Мониторинг качества приема в вузы в 2015 г. НИУ ВШЭ и РИА «Новости».

Считается, что повышение заработной платы педагогических работников привело к тому, что в 2016 г. в педвузы пошли более сильные абитуриенты: средний балл ЕГЭ первокурсников, зачисленных на бюджетные места по направлению подготовки «педагогическое образование», вырос с 65,7 до 67,2 балла¹.

Как отмечается в «Мониторинге качества приема в вузы», «в 2016 г. из 68 направлений высшего образования среднее качество бюджетного приема выросло более чем на 1,5 балла (по стране это очень значительный рост) по 23, а упало только по 2 («международные отношения» и «охрана памятников»). Первая группа (повысивших качество) – это значительная часть инженерных и технологических направлений и информатика. Среди них – «авиационная и ракетно-космическая техника», «автоматика и управление», «информатика и вычислительная техника», «металлургия», «технологические машины и оборудование», «управление качеством», а также «математика».

Вторая группа «прибавивших» – это практически все педагогические направления, а также «сестринское дело» и «физическая культура».

Третья группа – социально-экономические науки. Выросли: «экономика», «менеджмент», «государственное и муниципальное управление», «политология».

Четвертая группа – гуманитарные и «коммуникационные» дисциплины. Выросли: «дизайн», «лингвистика и иностранные языки», «филология», «журналистика»².

¹ Мониторинг качества приема в вузы в 2016 г. НИУ ВШЭ и РИА «Новости».

² URL: https://www.hse.ru/ege/stata_2016

Вместе с тем следует иметь в виду, что общий рост результатов по ЕГЭ может быть связан с изменением условий проведения единого экзамена или с изменением процедуры подсчета тестовых баллов.

Предлагаемая мера, когда учитель получает образование в классическом университете, а потом «добирает» педагогические компетенции, будет действенной только в случае сильных классических университетов. К сожалению, в России это не так. Как видно из *рис. 22*, хотя в целом классические университеты и немного сильнее педагогических вузов, доля слабых студентов в них даже выше, чем в педвузах. Представляется, это обусловлено тем, что в 1990-е годы многие педагогические вузы были преобразованы в классические университеты, но это не привело к повышению качества образования в них.

Ситуация с бюджетным приемом по направлению подготовки «педагогическое образование» в 2016 г. представлена в *табл. 11*.

Таблица 11

Бюджетный прием в 2016 г. по направлению подготовки «педагогическое образование» (топ-20 педагогических вузов)

	Вуз	Средний балл ЕГЭ	Средний балл самого слабого из зачисленных на бюджет
1.	Московский городской педагогический университет	76,6	51,0
2.	Московский педагогический государственный университет	76,5	48,5
3.	Российский государственный профессионально-педагогический университет, г. Екатеринбург	76,3	57,0
4.	Нижегородский государственный педагогический университет им. Козьмы Минина	76,0	43,3
5.	Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена, г. Санкт-Петербург	73,6	44,3
6.	Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина, г. Санкт-Петербург	73,1	50,0
7.	Самарский государственный социально-педагогический университет	72,5	44,3
8.	Воронежский государственный педагогический университет	71,6	39,3
9.	Уральский государственный педагогический университет, г. Екатеринбург	71,0	48,0
10.	Глазовский государственный педагогический институт им. В.Г. Короленко	70,1	43,7
11.	Чувашский государственный педагогический университет им. И.Я. Яковлева, г. Чебоксары	70,1	45,7
12.	Волгоградский государственный социально-педагогический университет	69,9	42,0
13.	Пермский государственный гуманитарно-педагогический университет	69,9	45,3
14.	Нижнетагильский государственный социально-педагогический институт	69,6	40,7
15.	Оренбургский государственный педагогический университет	69,3	44,3
16.	Набережночелнинский институт социально-педагогических технологий и ресурсов	69,1	55,3
17.	Челябинский государственный педагогический университет	69,1	44,0
18.	Ульяновский государственный педагогический университет им. И.Н. Ульянова	68,9	41,0
19.	Новосибирский государственный педагогический университет	68,8	40,3
20.	Тульский государственный педагогический университет им. Л.Н. Толстого	68,8	43,7

В первых 11 педагогических вузах средний балл ЕГЭ был выше 70, т.е. они приняли в 2016 г. достаточно сильных студентов по меркам 2015 г. В остальных 9 вузах средний балл первокурсников, зачисленных на бюджетные места, был ниже 70 баллов, т.е. они принимали в основном середнячков. Вместе с тем в рассматриваемых вузах средний балл

самого слабого студента, принятого на бюджетное место, только в Российском государственном профессионально-педагогическом университете (Екатеринбург) был выше 56, еще в трех вузах он был выше или равен 50, а в остальных составил 39,3–48,5 балла. Другими словами, даже в топ-20 педагогических вузов по качеству приема на бюджетной основе заведомо будут учиться троечники, и они же, скорее всего, придут в школы учить детей, поскольку более сильные студенты, весьма вероятно, выберут в основном другую карьеру (или уйдут из школы через несколько лет).

Представляется, что поступление несколько более сильных абитуриентов в педагогические вузы связано не только, а возможно, и не столько с повышением заработной платы учителей, сколько со стремлением получить специальность, которая будет востребована, несмотря на экономические трудности в стране. Как это было в 1990-х годах, когда наблюдался приток в школу специалистов из других отраслей экономики. В те годы занятость в бюджетной сфере увеличилась довольно значительно, что во многом определило ее «бюджетную» неэффективность в 2000-е и 2010-е годы.

Надо учитывать, что наблюдаемый в последние годы рост заработной платы учителей при определенном сокращении их численности может смениться обратным процессом: замораживанием заработной платы при росте их численности. Для многих российских регионов, особенно дотационных, это стандартная мера по поддержанию социальной стабильности. «Эффективный контракт» учительства заменяется «социальным контрактом», который более важен в периоды экономического спада. Пока же наблюдается рост негативных оценок учителями их социально-экономического положения, прежде всего размера заработной платы (рис. 23).

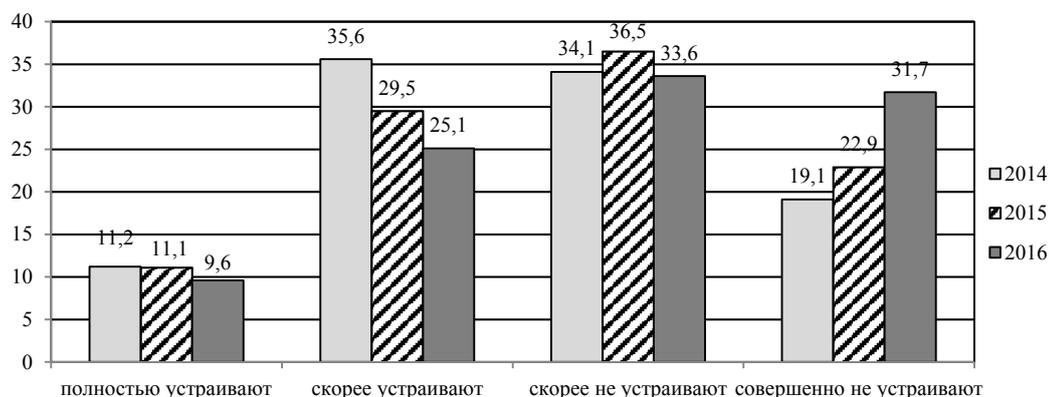


Рис. 23. Удовлетворенность учителей размером их заработной платы в 2014–2016 гг. (распределение ответов на вопрос: «Устраивает ли Вас в принципе размер заработной платы?»)

Источник: Мониторинг эффективности школы ЦЭНО РАНХиГС.

Как показал мониторинг эффективности школы, который с 2013 г. проводит Центр экономики непрерывного образования РАНХиГС, снижение удовлетворенности заработной платой у учителей началось уже в 2015 г. Но оно не было столь явно выражено, как в 2016 г., когда не только снизилась доля учителей, которых заработная плата «устраивает» и «скорее устраивает», но и значительно выросла доля тех, кого она «совершенно не устраивает». Общее снижение позитивных оценок по сравнению с 2015 г. составило 5,9 п.п. – с 40,6 до 34,7%, при этом негативные оценки выросли с 59,4% в 2015 г. до 65,3%

в 2016 г. Таким образом, существовавший перевес отрицательных оценок учителей относительно размера получаемой ими заработной платы над положительными оценками еще более увеличился в 2016 г.

Если рассматривать ситуацию с профессиональным развитием учителей и их оценкой происходящего, то она, как показал мониторинг, была следующей. Учителя активно повышали квалификацию в системе дополнительного профессионального образования (рис. 24), из них только 12,6% педагогов не проходили обучение в течение последних трех лет.

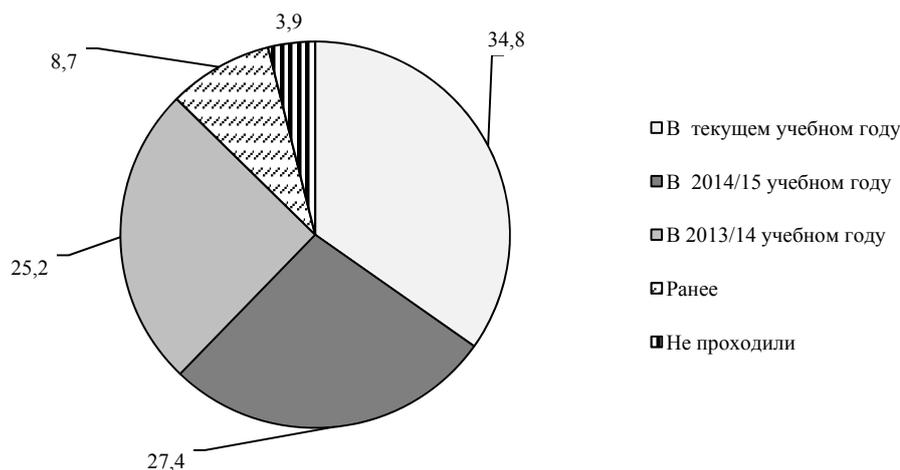


Рис. 24. Число учителей, повысивших квалификацию (%)

Основные компетенции, полученные учителями в процессе освоения программ дополнительного профессионального образования, представлены на рис. 25. Наибольшее внимание в процессе повышения квалификации учителя уделяли новым образовательным технологиям и методикам преподавания предмета (75,6%). В меньшей степени в процессе обучения были затронуты проблемы воспитания и социализации школьников (42%), а также новые формы управленческой деятельности (21%).



Рис. 25. Мнение учителей относительно приоритетности для них различных программ ДПО (% от обучавшихся по программам ДПО, допускалось несколько ответов)

По мнению учителей, наиболее эффективные программы повышения квалификации предоставляют организации дополнительного профессионального образования. На втором месте – педагогические вузы, реализующие соответствующие программы. Обучение в своей школе в форме наставничества, а также обучение в других школах в рамках сетевого взаимодействия школ не отнесены к эффективным формам повышения квалификации (их отметили менее 10% респондентов) (рис. 26).

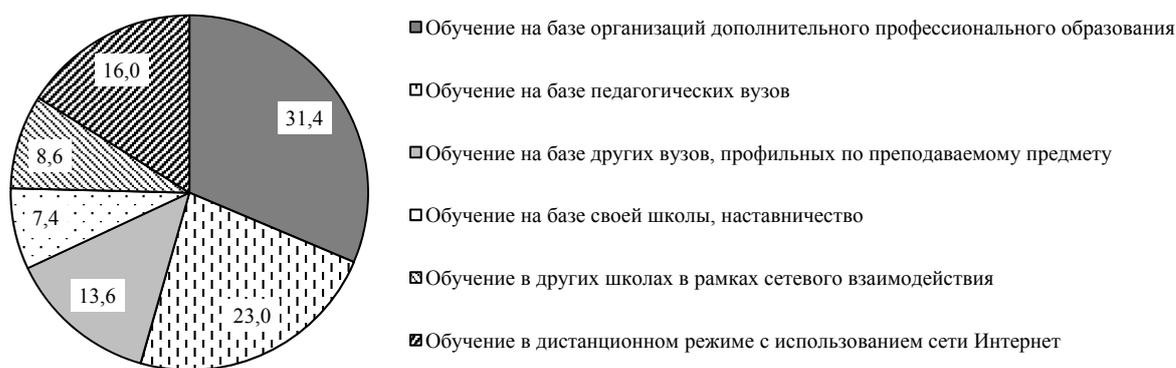


Рис. 26. Мнения учителей о наиболее эффективных формах повышения квалификации (%)

С одной стороны, эти данные вроде бы входят в определенное противоречие с представлением о том, что педагогические вузы не могут готовить хороших учителей, поэтому нужна перестройка всего педагогического образования. С другой стороны, повышение квалификации в педвузах в подавляющем большинстве проходят «рядовые» учителя, которые нередко в них и учились, причем, как правило, более 5–10 лет назад. Их оценки невольно смещены в положительный спектр, в процессе повышения квалификации они попадают в привычную для них среду и педагогическую культуру и позитивно воспринимают предлагаемые им программы. Вместе с тем, возможно, часть учителей достаточно формально относятся в целом к процессу повышения квалификации: раз надо, мы его пройдем, и у нас нет мотивации оценивать этот процесс негативно.

Что касается выбора программ обучения, то наиболее востребованными (были выбраны с большим отрывом) оказались программы обучения объемом 72 ч (рис. 27).



Рис. 27. Востребованность учителями программ повышения квалификации (%)

Как показал мониторинг, всего 16% (1/6) учителей получение дополнительного профессионального образования представляется настолько важным, что они готовы в случае необходимости оплачивать его самостоятельно. Еще треть респондентов готовы рассмотреть такую возможность. При этом половина респондентов оплачивать самостоятельно обучение в системе повышения квалификации не согласны (рис. 28).

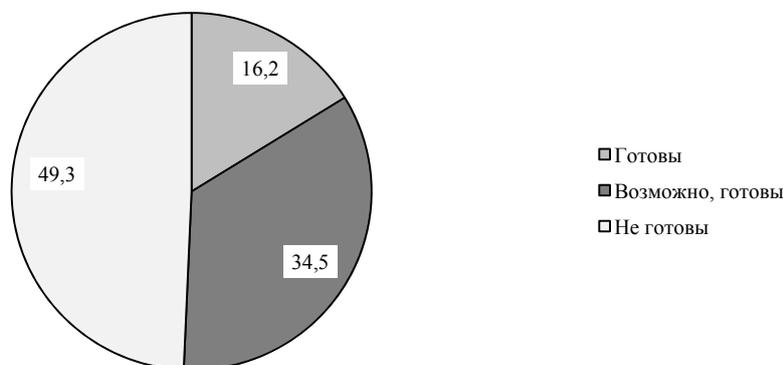


Рис. 28. Готовность учителей оплачивать программы повышения квалификации при условии их полезности (%)

Несколько иной, хотя и близкий взгляд на профессиональное развитие учителя продемонстрировали в процессе мониторинга директора общеобразовательных организаций. По их мнению, актуальными направлениями повышения квалификации являются следующие: предметное содержание преподаваемой дисциплины, в том числе в условиях введения федеральных государственных образовательных стандартов общего образования, психологическая подготовка для работы с учащимися, современные образовательные технологии и методики преподавания; правовые вопросы профессиональной деятельности, развитие нормативной базы образования и повышение ИКТ-компетентности. Причем директора школ отметили особую важность развития именно последнего направления в повышении квалификации учителей. Вместе с тем, говоря о продолжительности программ ДПО, некоторые директора отметили, что при прохождении повышения квалификации объемом 72 ч и более возникают проблемы, связанные с организацией образовательного процесса в школе, поэтому они предпочитают направлять сотрудников на краткосрочное повышение квалификации (до 36 ч). «Внутрифирменное» образование, т.е. повышение квалификации, осуществляемое в рамках самой школы, также является широко распространенной практикой. По мнению руководителей школ, это самая удобная форма организации повышения квалификации, так как осуществляется «без отрыва от производства». Некоторые директора высказывались о готовности создать на базе школы «педагогические мастерские» для своих учителей и педагогов других образовательных организаций. Директора считают, что организация повышения квалификации на базе школы представляет собой один из наиболее эффективных инструментов управления качеством образования, поскольку направлена на решение актуальных для конкретной образовательной организации задач. В рамках «внутрифирменного» обучения учителей также широко распространена практика наставничества. Вместе с тем, как показано выше, учителя рассматривают «внутрифирменное» обучение, как наименее эффективное.

Во всем мире вопросы реформирования школьного образования являются актуальными, поскольку повышение качества человеческого капитала в последнее время рассматривается как один из ведущих факторов роста конкурентоспособности стран, а школа закладывает его основы. Повышение квалификации учителя, его профессиональное развитие, создание условий для «удлинения» карьерной лестницы педагога считаются важными компонентами в решении проблемы эффективности школьного образования. Россия, как нетрудно заметить, идет тем же путем, делая акцент на профессионализме учителя, на его мотивации и карьерном продвижении.

5.5.2. Профессиональное образование

Среднее профессиональное образование. В 2016 г. никаких существенных изменений в системе среднего профессионального образования не произошло. В последние годы система среднего профессионального образования интегрировала 2 типа программ подготовки кадров: программ подготовки (высоко)квалифицированных рабочих и программ подготовки специалистов среднего звена.

Система начального профессионального образования (НПО) была упразднена в связи с тем, что не пользовалась спросом со стороны работодателей, хотя потребность в рабочих кадрах постоянно заявляется как крайне острая. Такое положение было обусловлено тем, что работодатели не устраивали ни квалификация подготовленных рабочих кадров (3-й разряд), ни уровень их дисциплины и культуры труда. В результате были сформированы следующие основные модели подготовки новых рабочих кадров для системы производства:

- крупные успешные предприятия включали организации по подготовке рабочих в свой состав и в этих фирменных учебных центрах готовили и готовят для себя рабочие кадры (при этом они недовольны тем, что государство не может обеспечить необходимый уровень подготовки). Вместе с тем обучающиеся в указанных организациях НПО были, как правило, старше 20 лет;
- если же предприятие фактически начинало контролировать и финансировать государственную (муниципальную) организацию НПО, то устанавливало в ней жесткие требования к администрации, преподавателям и мастерам производственного обучения, а также отсеивало тех учащихся, которые не стремились хорошо учиться и работать.

Работодатели, которые не могли позволить себе включить в свой состав или контролировать организации НПО, предпочитали брать на работу молодых людей, имеющих соответствующее профессиональное образование, но прошедших службу в рядах российских Вооруженных сил, а затем доучивать их непосредственно на рабочем месте.

Государственные и муниципальные организации НПО, финансируемые из бюджета, как правило, имели устаревшую материально-техническую базу и педагогический персонал, который был плохо осведомлен о современных технологиях производства. Несколько лучше обстояло дело в организациях, которые были преобразованы в ресурсные центры, поскольку их материально-техническая база была существенно обновлена, а преподаватели и мастера производственного обучения прошли переобучение и были ознакомлены с новыми производственными технологиями.

В силу низкого престижа начального профессионального образования, которое обеспечивало подготовку учащихся по рабочим профессиям после 9-го класса школы (15–16 лет), система НПО была интегрирована с системой среднего профессионального

образования. Однако в результате престиж подготовки рабочих кадров не вырос, а престиж самой системы СПО значительно снизился.

Как свидетельствуют социологические опросы, проводимые ЦЭНО РАНХиГС с 2013 г., работодатели намного ниже оценивают базовую подготовку рабочих по сравнению с базовой подготовкой специалистов и управленческих кадров.

В 2015/16 учебном году выпускники 9-го класса школы делали следующий выбор:

- 55,0% шли в 10-й класс (в старшую школу);
- 33,2% поступали в организации СПО;
- 11,8% в силу разных причин бросали учебу.

В том же учебном году 17,2% выпускников 11-го класса школ шли учиться в организации СПО, а 83,4% выпускников системы среднего профессионального образования стремились поступить в вузы, при этом более 35% из них даже не выходили на рынок труда. Среди выпускников организаций СПО на рынок труда, как правило, выходят получившие профессию официантов, парикмахеров, поваров, краснодеревщиков и т.п., которые ориентированы на работу в сфере услуг, а также медицинские сестры (набирают стаж перед поступлением в медицинские вузы), воспитатели и учителя, окончившие педучилища (также спустя 3–4 года поступают в педвузы).

Сеть организаций СПО с 2007/08 по 2015/16 учебный год менялась незначительно («провал» 2014 г. вызван передачей ведения статистического учета по образованию из Росстата в Минобрнауки) (рис. 29).



Рис. 29. Число образовательных организаций СПО в 2007/08 – 2015/16 учебных годах, ед.

Источник: Росстат.

Численность студентов в организациях СПО представлена на рис. 30.

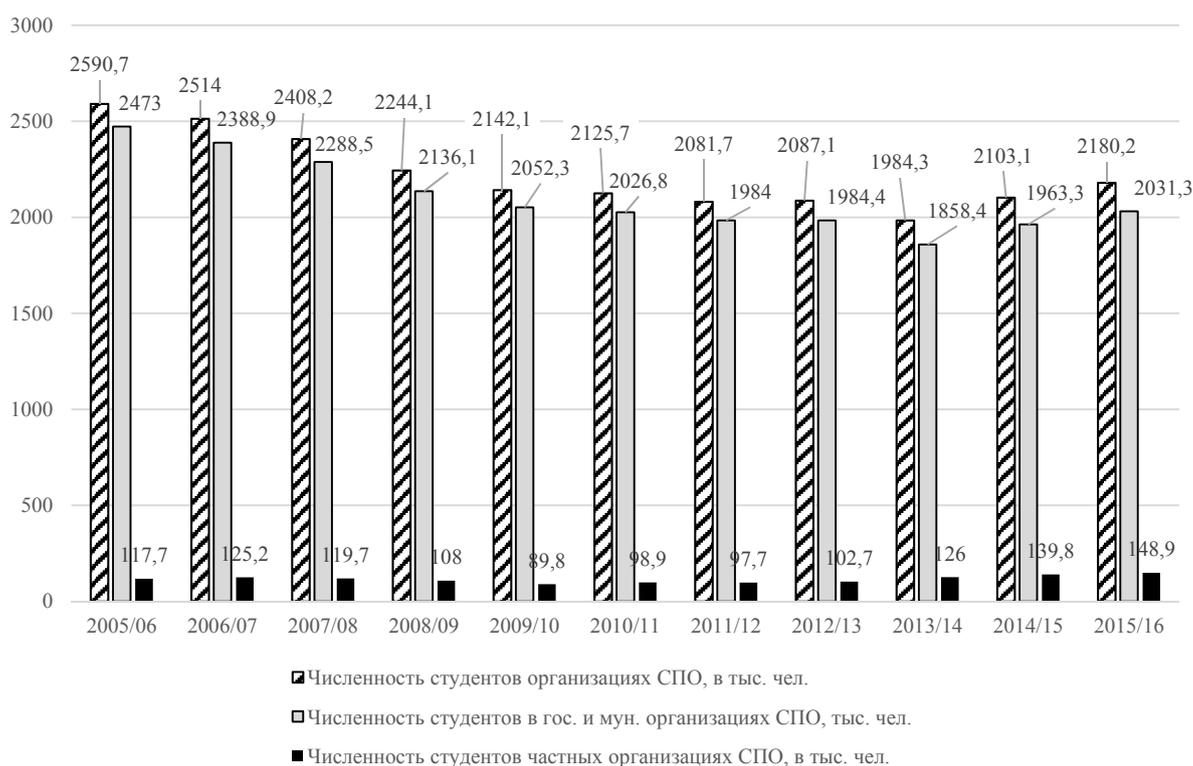


Рис. 30. Численность студентов организаций СПО (подготовка специалистов среднего звена) в 2005/06 – 2015/16 учебных годах, тыс. человек

Источник: Росстат.

В среднем профессиональном образовании в 2015/16 учебном году доля частных образовательных организаций составила 8,3% их общего числа, при этом в них обучалось 6,8% общей численности студентов этого уровня образования.

Особенностью подготовки специалистов среднего звена (прикладная подготовка) в организациях СПО является то, что большинство студентов в них учится очно, в том числе и в частных организациях среднего профессионального образования (рис. 31).

В государственных и муниципальных организациях СПО доля очного обучения составляет более 80%, в частных – почти 75%. Эти доли значительно выше, чем в вузах, где в государственных и муниципальных высших учебных заведениях доля очного обучения в 2015/16 учебном году достигла 55,9%, а в частных составила всего 15,7%.

С введением в 2009 г. в штатный режим ЕГЭ численность выпускников 9-го класса школы, поступающих в организации СПО, выросла достаточно заметно, поскольку путь в вуз через систему среднего профессионального образования стал вариантом «обхода» ЕГЭ. При этом нацеленность на поступление в вуз несколько не ослабла. Как показывают опросы, проводимые в рамках мониторинга эффективности школы, подавляющее большинство родителей (законных представителей) хотят, чтобы их дети поступили в высшие учебные заведения: в 2016 г. такое пожелание высказывали 85,3%.

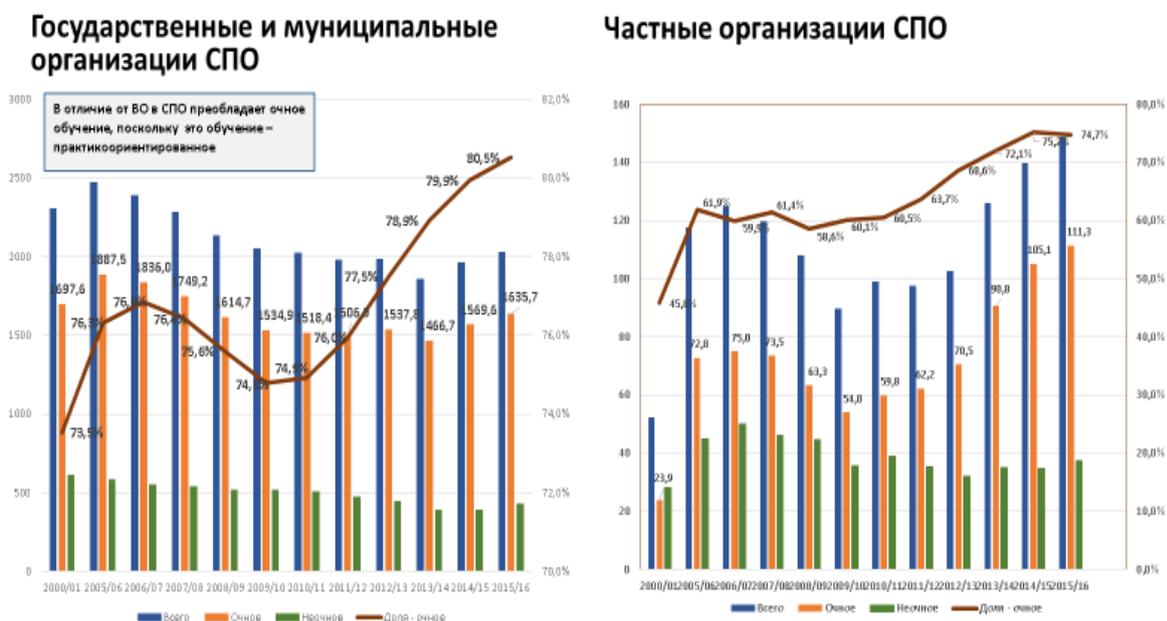


Рис. 31. Численность очных и неочных студентов (подготовка специалистов среднего звена) в государственных и муниципальных, а также в частных организациях СПО, тыс. человек, а также доля в них очного обучения, %

Источник: Росстат.

Соответственно, система СПО как была, так и остается транзитной системой между школой и вузом.

Высшее образование. В 2016 г. проведение мониторинга эффективности деятельности вузов в высшем образовании практически не вызвало никакого интереса со стороны вузовской общественности. То обстоятельство, что теперь мониторинг становится основанием для проверки соответствия функционирования вуза требованиям Рособнадзора, уже никого не удивляет. При этом процедура аккредитации высших учебных заведений остается, что означает попадание указанных образовательных организаций под двойной пресс. Некоторое время мониторинг и признание ряда вузов неэффективными были одним из механизмов получения растущими престижными вузами дополнительного имущества, а также инструментом в борьбе за уменьшающийся контингент студентов. Но в результате борьбы с неэффективными вузами стала увеличиваться неэффективность системы высшего образования в целом в силу нарастания в ней монополизма. Это не отменяет задачи борьбы с низким качеством образовательных программ. Однако для этого и существуют механизмы лицензирования и аккредитации вузов, процедуры которых в последние годы все больше профанируются. Но вместо налаживания работы этих механизмов они стали фактически замещаться мониторингом эффективности, который не имеет юридической силы, что еще больше подчеркивает проблемность развития всех упомянутых институтов в системе высшего образования.

Не менее проблемной является и распределение контрольных цифр приема (КЦП) (по сути дела, госзадания – бюджетных мест и бюджетных средств) между вузами. Как известно, КЦП распределяется якобы на конкурсной основе.

Топ-10 вузов по качеству бюджетного приема в 2016 г. представлен в *табл. 12*.

Таблица 12

Топ -10 вузов по качеству бюджетного приема в 2016 г.

		Средний балл ЕГЭ			Зачислено, человек	
		2016	2015	Изменение относительно 2015 г.	2016	2015
1	Московский государственный институт международных отношений	95,4	94,7	0,7	460	436
2	Московский физико-технический институт	93,8	93,8	0	910	890
3	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва	92,2	89,3	2,9	1963	2448
4	Санкт-Петербургский государственный университет	90	88,1	1,9	2003	2340
5	Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова	87,8	87,1	0,7	3678	3848
6	Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ», г. Москва	87,8	86,3	1,5	542	475
7	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», филиал, г. Санкт-Петербург	87,1	84,6	2,5	500	529
8	Университет ИТМО	86,9	82,7	4,2	1174	1122
9	Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва	85,8	85,6	0,2	613	611
10	Московский государственный лингвистический университет	84,7	80,2	4,5	804	763
11	Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина	83,5	82,6	0,9	692	576

Источник: Мониторинг качества приема в вузы НИУ ВШЭ.

При этом по направлениям подготовки «экономика» и «юриспруденция» распределение КЦП в 2016 г. представлено в *табл. 13 и 14*.

Таблица 13

Топ-10 вузов по качеству бюджетного приема по направлению «экономика», 2016 г.

	Вуз	Качество приема на основе среднего балла ЕГЭ	Изменение относительно 2015 г.	Количество студентов, зачисленных на бюджетные места
1	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва	93,3	0,6	286
2	Московский государственный институт международных отношений	92,5	0,4	94
3	Всероссийская академия внешней торговли, г. Москва	90,0	0,8	106
4	Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова	89,6	0,7	203
5	Санкт-Петербургский государственный университет	88,7	1,4	100
6	Воронежский государственный университет	88,4	5	10
7	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», филиал, г. Санкт-Петербург	88,2		110
8	Университет ИТМО	87,9	3,1	33
9	Национальный минерально-сырьевой университет «Горный», г. Санкт-Петербург	87,7	3,8	10
10	Казанский (Приволжский) федеральный университет	86,5	5	25

Источник: Мониторинг качества приема в вузы НИУ ВШЭ.

Таблица 14

**Топ-10 вузов по качеству бюджетного приема по направлению
«юриспруденция», 2016 г.**

	Вуз	Качество приема на основе среднего балла ЕГЭ	Изменение относительно 2015 г.	Количество студентов, зачисленных на бюджетные места
1	Московский государственный институт международных отношений	96,1	0,3	94
2	Санкт-Петербургский государственный университет	94,8	0,6	90
3	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва	93,1	0,9	160
4	Всероссийская академия внешней торговли, г. Москва	92,5	-0,2	52
5	Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва	90,5	5,3	19
6	Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова	90,2	1,2	322
7	Российский университет Дружбы народов, г. Москва	88,9	2,4	35
8	Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Москва	88,8	-5,8	26
9	Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», филиал, г. Санкт-Петербург	88,3	2,4	90
10	Самарский национальный исследовательский университет им. академика С.П. Королева	87,4		29

Источник: Мониторинг качества приема в вузы НИУ ВШЭ.

При этом в 2016 г. и по направлению «экономика», и по направлению «юриспруденция» бюджетные места получали также слабые вузы со слабым контингентом (табл. 15).

Таблица 15

**Вузы, принявшие в 2016 г. на бюджетные места на направления
подготовки «экономика» и «юриспруденция» абитуриентов со средним
баллом ЕГЭ около 56–57 баллов**

Укрупненная группа	Вуз	Качество приема на основе среднего балла ЕГЭ	Изменение относительно 2015 г.	Количество студентов, зачисленных на бюджетные места
Экономика	Дагестанский государственный институт народного хозяйства, г. Махачкала	56,5	1,5	104
Экономика	Сибирский государственный аэрокосмический университет им. М.Ф. Решетнева, г. Красноярск	55,8		20
Экономика	Чеченский государственный университет, г. Грозный	54,9	5,4	140
Юриспруденция	Дагестанский государственный институт народного хозяйства, г. Махачкала	57,4	-0,8	100
Юриспруденция	Чеченский государственный университет, г. Грозный	50,5	0,7	200

Источник: Мониторинг качества приема в вузы НИУ ВШЭ.

Таким образом, табл. 15 показывает, что распределение контрольных цифр приема в 2016 г. было с точки зрения конечного результата неэффективным. Это подчеркивает необходимость изменения и процедуры, и подходов к распределению КЦП между российскими вузами.

5.6. Рынок жилья и жилищное строительство¹

5.6.1. Жилищное кредитование

По данным ЦБ РФ, на 1 июля 2016 г. число кредитных организаций, предоставляющих жилищные кредиты (ЖК) и ипотечные жилищные кредиты (ИЖК), уменьшилось до 680 организаций и составило 85,3% от их количества на 1 июля 2015 г. (табл. 16). При этом число организаций, предоставляющих ЖК, составило 522, предоставляющих ИЖК – 499 организации, а привлекающих рефинансирование на вторичном рынке ИЖК – 34. Кроме того, количество кредитных организаций, предоставляющих ИЖК, выданные под залог прав требования по договорам участия в долевом строительстве, на 1 июля 2016 г., составило 212 организаций.

Таблица 16

Количество кредитных организаций

	Действующих	Предоставляющих ЖК	Предоставляющих ИЖК	Приобретающих права требования по ИЖК	Осуществляющих пере кредитование ранее выданных ИЖК	Привлекающих рефинансирование на вторичном рынке ИЖК
На 01.07.15, ед.	797	606	574	153	24	88
На 01.01.16, ед.	733	587	559	141	34	110
На 01.07.16, ед.	680	522	499	140	34	73
Июль 16/июль 15, %	85,3	86,1	86,9	91,5	141,7	83,0
Июль 16/январь 16, %	92,8	88,9	89,3	99,3	100,0	66,4

Источник: данные ЦБ РФ.

В 2016 г., по данным ЦБ РФ, кредитные организации предоставили 856378 ИЖК на сумму 1473,227 млрд руб., что составляет 122,4% по количеству ИЖК и 126,8% по денежному выражению от предоставленных в 2015 г. В эти же сроки предоставлено 863809 ЖК на сумму 1483,052 млрд руб., что по отношению к 2015 г. по количеству кредитов составляет 121,6%, а в денежном выражении 126,2% от предоставленных кредитов. Снижение в 2015 г. оказалось сильнее по сравнению с 2014 г., чем подъем в 2016 г. относительно 2015 г., так как количество ИЖК в 2015 г. уменьшилось по сравнению с 2014 г. на 30,9%, а денежная выручка снизилась на 34,1%. Объем потребительского кредитования в 2016 г. вырос на 23,01% относительно 2015 г. до 7210,266 млрд руб. (рис. 32).

Доля выданных в 2016 г. ИЖК (1473,227 млрд руб.) в объеме потребительских кредитов увеличилась до 20,43% (на 0,61 п.п.) по сравнению с 2015 г. Тенденция снижения доли необеспеченных жилищных кредитов (НЖК) в объеме ЖК сохранилась и в 2016 г. Доля НЖК в объеме ИЖК (0,67%) была в 2016 г. меньше на 0,48 п.п. чем в 2015 г. На рис. 33 видно, что после значительного снижения доли ИЖК в объеме потребительского кредитования в 2009 г., она начинает расти со следующего года и достигает 21,70% в IV квартале 2016 г., сопровождаясь снижением объемов НЖК в ИЖК до 0,59% в этот период.

¹ Авторы: разделов 5.6.1 и 5.6.2 Г. Задонский – РАНХиГС при Президенте РФ; разделов 5.6.3–5.6.7 Г. Мальгинов – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ, Г. Стерник – ООО «Стерникс Консалтинг», С. Стерник – Финансовый университет при Правительстве РФ, ООО «Стерникс Консалтинг».



Рис. 32. Динамика выдачи кредитов физическим лицам за квартал, 2007–2016 гг.

Источник: данные ЦБ РФ.

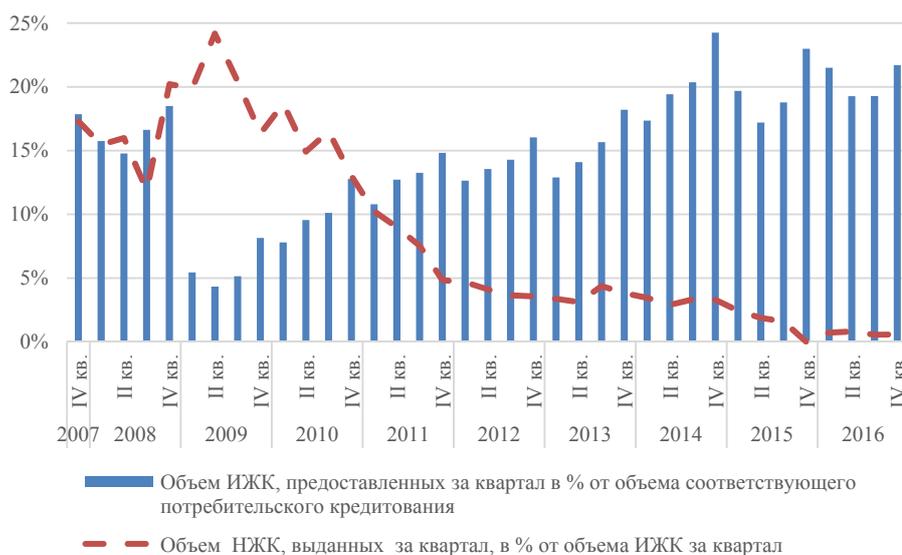


Рис. 33. Динамика соотношений между объемами ИЖК, НЖК и потребительского кредитования, 2007–2016 гг.

Источник: данные ЦБ РФ.

Объем предоставленных в 2016 г. ИЖК поднялся до 1,72% ВВП против 1,40% ВВП в 2015 г. и 2,23% в 2014 г. Задолженность по ИЖК в 2016 г. выросла до 5,23% ВВП против 4,78% ВВП в 2015 г. и 4,46% ВВП в 2014 г. (*рис. 34*).

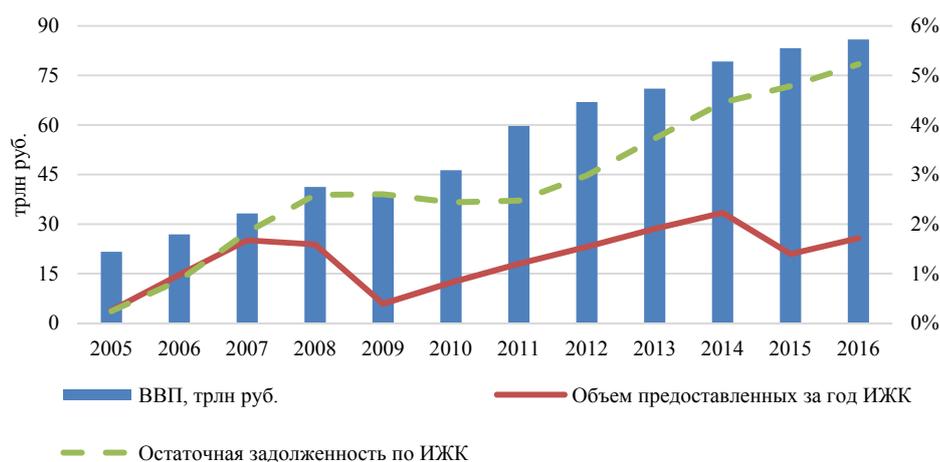


Рис. 34. Динамика ипотечного жилищного кредитования, % ВВП

Источник: по данным ЦБ РФ.

В 2016 г. задолженность по ИЖК в рублях увеличилась на 14,74% по сравнению с 2015 г. и составила 4418,892 млрд руб. Просроченная задолженность по ИЖК в рублях по этим кредитам (48,04 млрд руб.) увеличилась на 21,55% относительно 2015 г., а в остаточной задолженности составила 1,09%, что на 0,06 п.п. больше, чем в 2015 г. (рис. 35).

Задолженность по ИЖК в иностранной валюте (71,187 млрд руб.) уменьшилась в 2016 г. на 45,69% относительно 2015 г. при одновременном уменьшении просроченной задолженности на 16,48%. В те же сроки просроченная задолженность в остаточной повысилась на 10,95 п.п. до 31,31% (рис. 35). Суммарная просроченная задолженность в суммарной остаточной задолженности в 2016 г. составила 1,57%.

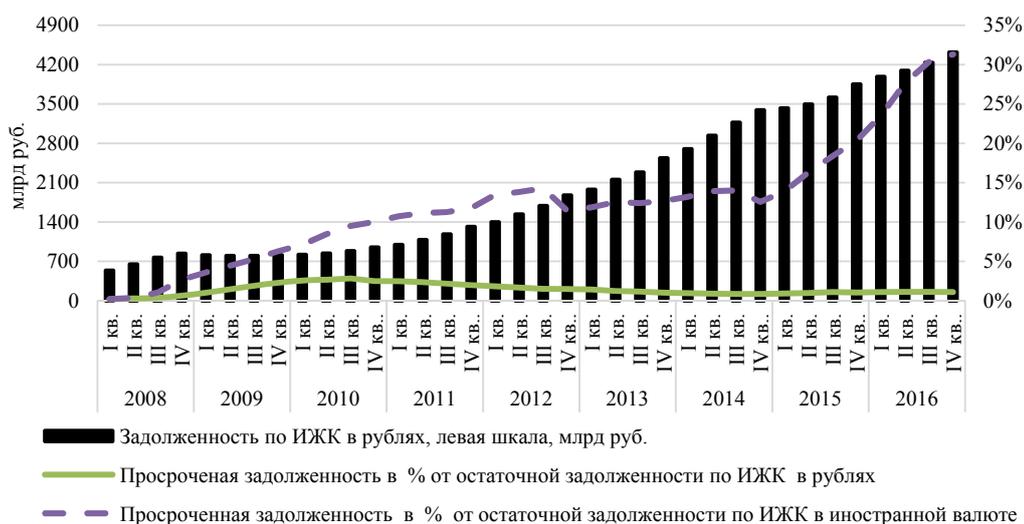


Рис. 35. Динамика остаточной и просроченной задолженностей по ИЖК

Источник: по данным ЦБ РФ.

Доля задолженности ИЖК с просроченными платежами от 1 дня и более в общей сумме задолженности в 2016 г. составила 4,44%, что на 0,9 п.п. меньше, чем в 2015 г. Наряду с этим доля задолженности по ИЖК с просроченными платежами свыше 180 дней (задолженность по дефолтным кредитам) в общей сумме задолженности уменьшилась и в 2016 г. составила 2,34%, что на 0,13 п.п. меньше, чем в 2015 г. Просроченная задолженность по ИЖК в процентах от общей суммы задолженности составила в 2016 г. 1,57%, что на 0,09 п.п. меньше чем в 2015 г. (рис. 36).



Рис. 36. Динамика задолженности по ИЖК по срокам задержки платежей, % от общей суммы задолженности

Источник: по данным ЦБ РФ.

Средневзвешенная ставка по выданным в течение декабря ИЖК в рублях в 2016 г. снизилась до 11,55% в отличие от 12,48% за весь год. Средневзвешенный срок кредитования по выданным в течение месяца ИЖК в рублях в 2016 г. варьировал от 15,05 лет до 15,38 лет (рис. 37).

Средневзвешенная ставка по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте снизилась с максимального значения в 11,46% в январе 2016 г. до 6,87% в феврале того же года и в 2016 г. составила 8,65%. Средняя величина ИЖК в иностранной валюте в прошедшем году достигла 31,97 млн руб. и превысила среднюю величину ИЖК в рублях (1,72 млн руб.) в 18,6 раза (рис. 38). Средневзвешенный срок кредитования по выданным с начала года ИЖК в иностранной валюте в 2016 г. составил 3,34 года.



Рис. 37. Средневзвешенные ставка и срок кредитования по ИЖК в рублях, выданным в течение месяца

Источник: по данным ЦБ РФ.



Рис. 38. Средние за квартал выданные ИЖК в рублях и иностранной валюте

Источник: по данным ЦБ РФ.

Доля первой группы из пяти кредитных организаций (с наибольшими активами) в общем объеме предоставленных в течение года в 2016 г. ИЖК составила 77,61%, что на 2,20 п.п. меньше, чем в 2015 г. Однако вместе со второй группой (6–20 единиц) они составляют вместе 84,12% представленных ИЖК в 2016 г. против 86,52% за 2015 г. Также

небольшое снижение в 2016 г. зафиксировано у третьей, четвертой и шестой групп. Просроченные задолженности первой, третьей и седьмой групп относительно остаточной задолженности группы в 2016 г. снизились по сравнению с 2015 г. (рис. 39).



Рис. 39. Динамика объемов ИЖК, выданных физическим лицам, и просроченной задолженности по группам кредитных организаций, ранжированных по величине активов за 2015–2016 гг.

Источник: данные ЦБ РФ.

На 1 июля 2016 г. средствами заемщиков досрочно погашено ИЖК на сумму 223,594 млрд руб., что на 38,0% больше чем на 1 июля 2015 г. От объема ИЖК, предоставленных в 1-ом полугодии 2016 г., эта сумма составляет 73,1%. Средствами, полученными от реализации заложенного имущества, досрочно погашено ИЖК на сумму 1,87 млрд руб., что на 13,0% больше, чем за 1-е полугодие 2015 г.

По данным Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК), на 30.12.2016 г. в обращении (не погашены) находятся 184 выпуска жилищных ипотечных ценных бумаг (ИЦБ) на общую сумму 379,7 млрд руб. В Ломбардный список Банка России включены 63 выпуска на общую сумму в 217 млрд руб. (57% от суммы всех жилищных ИЦБ в обращении). Всего к биржевым торгам допущено (включены в котировальные листы) и находятся в обращении 111 выпусков жилищных ИЦБ на сумму 328,5 млрд руб. (87% от суммы всех жилищных ИЦБ в обращении).

С конца июня 2016 г. рынок полностью перешел на выпуск однотраншевых ценных бумаг, так как с января 2016 г. в рамках внедрения стандартов Базель III Банком России увеличен коэффициент «риск-вес» по младшим траншам ипотечных ценных бумаг в 12,5 раз со 100% до 1250. В рамках государственной программы субсидирования ипотечных ставок на покупку жилья в новостройках в 2016 г. выдано 304 тыс. ИЖК на 556 млрд руб., что составляет 38% от совокупного объема выданных за 2016 г. ИЖК.

По данным экспертов АИЖК, ипотечный рынок преодолел последствия кризиса начала 2015 г. и в 2017 г. перейдет к росту. Предполагается, что по итогам 2017 г. объемы выдачи ИЖК составят рекордные 1,8 трлн руб., а ставки по ипотеке упадут до уровня 11% и ниже.

5.6.2. Ипотека земельных участков

По данным Росреестра, в 2016 г. итоговый объем регистраций права собственности физических лиц на земельные участки (5574116 актов) уменьшился по сравнению с 2015 г. на 6,84%. Аренда земельных участков физическими лицами (61827 актов) в 2016 г. уменьшилась на 31,80% по сравнению с 2015 г.

Количество зарегистрированных ипотек земельных участков для физических лиц в 2016 г. (689989 актов) по сравнению с 2015 г. увеличилось на 12,25% (в отличие от снижения в 2015 г. на 11,51% относительно 2014 г.).

Количество регистраций ипотеки участков земли физических лиц в долях от числа регистраций прав долевой и совместной собственности участков за IV квартал 2016 г. составило 32,2 против 29,2 за IV квартал 2015 г. (рис. 40).

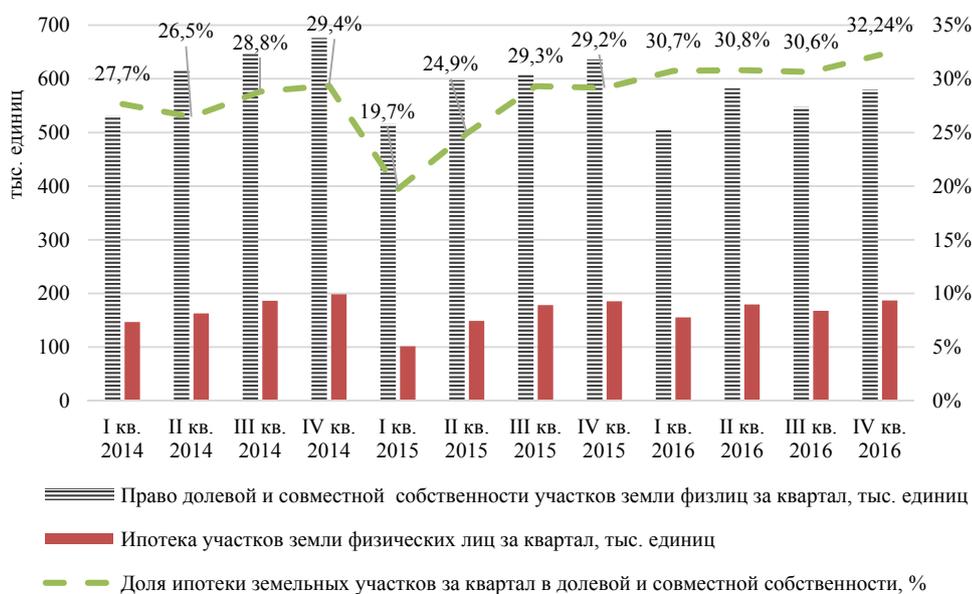


Рис. 40. Динамика регистрации ипотеки земельных участков граждан

Источник: по данным Росреестра.

По данным Росреестра, процесс «дачной амнистии» замедлился: в 2016 г. было зарегистрировано прав граждан на земельные участки в упрощенном порядке на 14% меньше, чем в 2015 г. Снижение объема регистрации по IV кварталу 2016 г./ («дачной амнистии» за 59,4 тыс. единиц) составило 14,2 п.п. по сравнению с IV кв. 2015 г. (рис. 41).



Рис. 41. Динамика регистрации в упрощенном порядке прав граждан на земельные участки

Источник: по данным Росреестра.

5.6.3. Динамика цен на жилую недвижимость

Основные индикаторы рынка жилой недвижимости в 2016 г. вели себя противоречно, вслед за таким же характером динамики основных макроэкономических показателей, определяющих условия функционирования рынка недвижимости.

В Москве, где уже стало проявляться влияние отложенного в предшествующий год спроса, объемы поглощения жилья рынком¹ выросли не только по сравнению с провальным 2015 г., но даже относительно 2014 г. В других городах наметился рост спроса и поглощения в отдельных сегментах рынка. Цены предложения жилой недвижимости в большинстве городов России все еще снижаются, но уменьшающимися темпами, и растет число городов, где цены стабилизировались.

Основные показатели динамики цен на вторичном рынке жилья городов России приведены в *табл. 17*. Данные представлены аналитиками рынка недвижимости, которые выполняют сбор, верификацию и обработку данных по единой методике, рекомендованной РГР².

¹ Объемы поглощения измеряются количеством сделок купли-продажи и мены на вторичном рынке (исходя из числа квартир и комнат) и договоров участия в долевом строительстве (ДДУ) на жилые помещения.

² Источниками данных по вторичному рынку являются компании, указанные в Публичном графике динамики цен на вторичном рынке городов России (<http://realtymarket.ru/Publi-nii-grafik-cen-vtori-noi-nedvijimosti-gorodo/>), по первичному – приведенные в примечании к *табл. 18*.

В исследовательскую выборку входят 30 городов и один регион (Московская область, по которой приводятся усредненные по городам данные), в том числе 24 города, являющиеся центрами субъектов РФ, с совокупной численностью населения около 44 млн чел.¹.

Если использовать показатель численности населения в качестве критерия, то в выборке представлены:

- Москва – более 12,3 млн чел.;
- Подмоскowie (с суммарным городским населением около 6,0 млн чел.) и Санкт-Петербург (более 5,2 млн чел.) – в совокупности около 11,2 млн чел.;
- 10 городов с населением более 1 млн чел. (помимо двух столиц): Новосибирск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Казань, Челябинск, Омск, Самара, Красноярск, Пермь, Воронеж – в совокупности около 12,25 млн чел.;
- 9 городов с населением от 500 тыс. чел. до 1 млн чел.: Тюмень, Тольятти, Барнаул, Иркутск, Ульяновск, Владивосток, Ярославль, Кемерово, Рязань – в совокупности более 5,6 млн чел.;
- 6 городов с населением от 200 до 500 тыс. чел.: Киров, Ставрополь, Владимир, Сургут, Смоленск, Шахты – в совокупности около 2,2 млн чел.;
- 3 города с населением менее 200 тыс. чел.: Сызрань, Первоуральск, Тобольск – в совокупности около 0,4 млн чел.

Таблица 17

Цены на вторичном рынке жилья в городах России в 2014–2016 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2015 г. к декабрю 2014 г.		Индекс цен в декабре 2016 г. к декабрю 2015 г.	
				номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
	декабрь 2014 г.	декабрь 2015 г.	декабрь 2016 г.				
1	2	3	4	5	6	7	8
Москва	226,6	218,5	212,0	0,964	0,854	0,970	0,920
Санкт-Петербург	103,0	103,0	106,0	1,000	0,886	1,029	0,976
Владивосток	95,0	96,8	93,8	1,019	0,903	0,969	0,919
Московская область	93,4	90,9	81,9	0,973	0,862	0,900	0,855
Сургут (Тюменская область)	78,5	71,3	69,0	0,908	0,804	0,968	0,918
Екатеринбург	76,2	70,7	68,1	0,928	0,822	0,963	0,914
Нижний Новгород	68,4	66,4	64,9	0,971	0,860	0,977	0,927
Казань	66,6	65,3	68,4	0,980	0,868	1,047	0,994
Новосибирск	65,6	60,4	58,4	0,921	0,816	0,967	0,917
Самара	64,6	62,6	62,1	0,969	0,858	0,992	0,941
Тюмень	63,8	58,9	59,3	0,923	0,818	1,007	0,955
Красноярск	61,4	54,8	51,3	0,893	0,791	0,936	0,888
Иркутск	60,9	57,9	52,0	0,951	0,842	0,898	0,852
Ярославль	57,3	53,6	51,3	0,935	0,829	0,957	0,908
Владимир	55,1	52,7	51,1	0,956	0,847	0,970	0,920
Кемерово	53,5	49,1	45,7	0,918	0,813	0,931	0,883
Пермь	52,6	52,7	49,8	1,002	0,887	0,945	0,897
Воронеж	52,0	45,8	44,4	0,881	0,780	0,969	0,920
Смоленск	51,3	46,9	43,4	0,914	0,810	0,925	0,878

¹ По сравнению с выборкой, которая использовалась для анализа ценовой ситуации на вторичном рынке в предыдущем годовом обзоре (см. Г. Мальгинов, Г. Стерник. Динамика цен на жилую недвижимость // Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 36). М., ИЭП. 2015, с. 426–431), в данную выборку добавлены Нижний Новгород и Сызрань (Самарская область).

Окончание таблицы 17

1	2	3	4	5	6	7	8
Киров	50,9	47,7	44,1	0,937	0,830	0,925	0,878
Барнаул	49,8	46,5	44,0	0,934	0,827	0,946	0,898
Тобольск (Тюменская область)	49,2	44,3	42,6	0,900	0,797	0,962	0,913
Омск	48,7	46,7	44,3	0,959	0,849	0,949	0,900
Тольятти (Самарская область)	48,3	44,8	41,2	0,928	0,822	0,920	0,873
Рязань	48,0	45,8	44,2	0,954	0,845	0,965	0,916
Челябинск	47,0	41,6	42,7	0,885	0,784	1,026	0,973
Ульяновск	43,5	41,2	39,6	0,947	0,839	0,961	0,912
Первоуральск (Свердловская область)	42,9	38,6	36,8	0,900	0,797	0,953	0,904
Сызрань (Самарская область)	40,8	42,4	39,0	1,039	0,920	0,920	0,873
Ставрополь	39,0	37,6	38,9	0,964	0,854	1,035	0,982
Шахты (Ростовская область)	34,2	34,8	34,6	1,018	0,902	0,994	0,943

В Москве на вторичном рынке до начала лета продолжалось падение цен, начавшееся еще осенью 2015 г. Потом произошла относительная стабилизация, в результате чего к концу года цены оказались ниже уровня декабря 2015 г. на 3,0%, составив 212,0 тыс. руб./кв. м.

На вторичном рынке Московской области весь год продолжалось падение цен, начавшееся еще с начала лета 2015 г. К концу года цены, как и в Москве, опустились ниже уровня декабря 2015 г. – до 81,9 тыс. руб./кв. м, но глубина падения оказалась много большей (10%).

В Санкт-Петербурге в течение 2016 г. наблюдалось плавное повышение цен, которые составили в декабре 106 тыс. руб./ кв. м., что превысило показатель декабря 2015 г. на 2,9%.

В большинстве других городов после продолжения снижения цен, начавшегося еще в 1-ом полугодии 2015 г., во 2-ом полугодии 2016 г. наметилась стабилизация цен или замедление их падения, а в некоторых даже началось повышение.

Тем не менее в целом по итогам года падение цен произошло в большинстве городов, причем во Владивостоке, Перми, Сызрани (Самарская область) и Шахтах (Ростовская область) оно сменило рост или стабилизацию 2015 г., а в Подмосковье, Иркутске, Кирове, Омске, Тольятти оказалось глубже, чем в предыдущем году.

Однако в Казани, Ставрополе, Санкт-Петербурге и Челябинске ценовая динамика уже перешла в положительную область (прирост в 2,5–5%). Еще в 3 городах (Тюмень, Самара, Шахты) цены находились примерно на уровне декабря 2015 г. На другом полюсе оказались Подмосковье и Иркутск, где они упали на 10%.

Среди основной части выборки можно выделить 2 большие группы городов в зависимости от диапазона падения цен. На 2–5% они упали в Нижнем Новгороде, Москве, Владимире, Воронеже, Владивостоке, Сургуте, Новосибирске, Рязани, Екатеринбурге, Тобольске (Тюменская область), Ульяновске, Ярославле, Первоуральске (Свердловская область). Более заметным (на 5–8%) оказалось падение цен в Омске, Барнауле, Перми, Красноярске, Кемерово, Смоленске, Кирове, Тольятти и Сызрани.

При этом во всех городах произошло падение реальной стоимости жилья (индекс IGS)¹. Примерно в половине выборки снижение находилось в интервале от 5 до 10%. Меньшим (до 5%) оно оказалось в Казани, Ставрополе, Санкт-Петербурге, Челябинске 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.

Тюмени; от 10 до 15% – в Барнауле, Перми, Красноярске, Кемерово, Смоленске, Кирове, Тольятти, Сызрани, Подмосковье, Иркутске. Однако практически повсеместно (кроме Подмосковья и Сызрани) падение реальной стоимости жилья оказалось меньшим по сравнению с 2015 г.

Данные о ценах на первичном рынке имеются по 17 городам и Московской области (табл. 18).

Таблица 18

Цены на первичном рынке жилья в городах России в 2014–2016 гг.

Город (регион)	Средняя удельная цена предложения, тыс. руб./кв. м			Индекс цен в декабре 2015 г. к декабрю 2014 г.		Индекс цен в декабре 2016 г. к декабрю 2015 г.	
				номинальный	реальный (IGS)	номинальный	реальный (IGS)
	декабрь 2014 г.	декабрь 2015 г.	декабрь 2016 г.				
Москва	216,0	182,6	176,7	0,845	0,749	0,968	0,918
Санкт-Петербург	98,0	100,4	101,7	1,024	0,907	1,013	0,961
Московская область	81,0	80,3	81,9	0,991	0,878	1,020	0,968
Екатеринбург	65,5	66,4	63,1	1,014	0,898	0,950	0,901
Новосибирск	65,5	60,4	58,8	0,922	0,817	0,974	0,924
Сургут (Тюменская область)	64,0	60,2	61,0	0,941	0,833	1,013	0,961
Уфа	58,4	57,0	58,3	0,976	0,864	1,023	0,970
Казань	57,1	62,9	66,7	1,102	0,976	1,060	1,006
Самара	57,0	54,2	53,3	0,951	0,842	0,983	0,933
Тюмень	57,0	55,1	53,4	0,967	0,856	0,969	0,919
Ростов-на-Дону	53,1	50,6	51,3	0,953	0,844	1,014	0,962
Ярославль	50,6	52,9	49,8	1,045	0,926	0,941	0,893
Тобольск (Тюменская область)	44,7	46,0	46,3	1,029	0,911	1,007	0,955
Омск	43,0	42,8	40,5	0,995	0,881	0,946	0,898
Кемерово	42,5	42,0	40,7	0,988	0,875	0,969	0,919
Рязань	40,5	38,0	38,5	0,938	0,831	1,013	0,961
Ульяновск	38,0	36,4	36,2	0,958	0,848	0,995	0,944
Ставрополь	34,5	34,8	35,9	1,009	0,893	1,032	0,979

Источник: Москва и Московская область – Комитет МАР по аналитике и консалтингу (по данным ГК МИЭЛЬ, «МИЭЛЬ-Новостройки», ООО «Стерникс Консалтинг»), Санкт-Петербург – ГК «Бюллетень недвижимости», Екатеринбург – ООО «Риэлтерский информационный центр», Новосибирск – RID Analytics, Сургут и Тобольск – ФРК «Этажи», Уфа – САН «Эксперт», Казань – www.tatre.ru, Самара – СОФЖИ, Тюмень – UPConsAllt, ФРК «Этажи», Ростов-на-Дону – ЕМТ Консалтинг, Ярославль – ООО «Метро-Оценка», Омск – ООО «ОМЭКС», Кемерово – ООО «Сибград-девелопмент», Рязань – Агентство печати и информации, Ульяновск – ООО «Центр недвижимости», Ставрополь – ООО «Центр Илекта».

Динамика изменения средних цен предложения жилья в 2016 г. на первичном рынке по выборке была разнонаправленной.

В Москве в первые месяцы года наблюдался небольшой рост цен, который с мая сменился практически постоянным падением. В итоге в декабре 2016 г., несмотря на небольшой предновогодний рост (до 176,7 тыс. руб./ кв. м. в), они оказались ниже показателя годичной давности на 3,2%.

На первичном рынке Московской области цены после явного снижения в IV квартале 2015 г. на протяжении 2016 г. колебательно повышались до мая, показав далее тенденцию к новому падению. В декабре 2016 г. они составили 81,9 тыс. руб./кв. м, что превышало уровень годичной давности на 2%. При этом, что необычно для Подмосковья, сравнивались цены на первичном и вторичном рынках, тогда как в столице наблюдалось превышение последних примерно на 20%, как и в декабре 2015 г.

В Санкт-Петербурге в 1-ом полугодии 2016 г. цены колебались вокруг уровня 100 тыс. руб./ кв. м, а далее демонстрировали небольшой устойчивый рост, составив в декабре 101,7 тыс. руб./ кв. м., что превысило показатель декабря 2015 г. на 1,3%.

Северная столица вместе с Подмосковьем вошли в группу городов, где цены предложения на первичном рынке в декабре 2016 г. выросли относительно декабря 2015 г. Лидером в этом отношении стала Казань (прирост – 6%). Помимо них в группу вошли Ставрополь, Уфа, Ростов-на-Дону, Сургут, Рязань (прирост на 1–4%). Интересно, что в Казани и Санкт-Петербурге рост цен отмечается второй год подряд, но уже меньшими темпами, чем в 2015 г. В Тобольске и Ульяновске цены мало отличались от уровня предыдущего года.

В другой половине выборки (Самара, Новосибирск, Тюмень, Кемерово, Москва, Екатеринбург, Омск, Ярославль) наблюдалось снижение цен, причем в наибольшей степени – более 5% – в Омске и Ярославле.

Почти во всех городах показатели реальной стоимости жилья (индекс IGS) упали по сравнению с 2015 г., но величина их сокращения оказалась меньшей, нежели годом ранее. Исключение составил Ярославль. В этом городе, как и в Омске, снижение в 2016 г. превысило 10%. Слабее эта тенденция проявилась в Ставрополе, Уфе, Подмосковьи, Ростове-на-Дону, Санкт-Петербурге и Рязани, где падение реальной стоимости жилья не превысило 4%, а в Казани она даже осталась на прежнем уровне.

В целом в 2016 г. цены предложения на вторичном и первичном рынке жилой недвижимости городов России в основном продолжали снижаться, но при этом наметилась тенденция к их стабилизации, а в некоторых городах – к повышению.

5.6.4. Рынок жилья столичного региона: основные факторы, определившие динамику цен, и активность на рынке

Снижение спроса и поглощения жилья в 2015 г. привело к росту объема «зависшего» в прайсах предложения. Продавцам и застройщикам потребовалось несколько месяцев для осознания новых реалий и перехода от политики высоких цен предложения и индивидуальных скидок, особенно актуальных применительно к новому жилью, к общему понижению цен предложения.

«Зависание» предложений вследствие сокращения темпов поглощения вместе с упавшим спросом привело к снижению цен на рынке. Этому способствовал преимущественный выход в 2015–2016 гг. на рынок новостроек проектов комфорт-класса, что повлияло на изменение структуры предложения и соответственно на уменьшение средневзвешенной удельной цены предложения в целом по рынку (которая в комфорт-классе оказалась меньше, чем в эконом-классе, притом что полная цена квартир в эконом-классе меньше за счет меньшей площади).

В результате средние цены предложения снизились к концу 2016 г. по сравнению с пиковыми значениями последних двух лет в Москве на первичном рынке на 18,5% (относительно января 2015 г.), на вторичном – на 13,3% (относительно марта 2015 г.). В Московской области на первичном рынке произошло падение на 2% (относительно февраля 2015 г.), на вторичном – на 14,5% (относительно мая 2015 г.).

В последние 5–6 месяцев на вторичном рынке жилья Москвы цены стабилизировались, на первичном – темпы снижения замедлились (достигнуто пресловутое «дно»). По разным данным, на первичном рынке жилья Москвы в 2015 г. размер скидки составлял

2–15% летом и 5–25% осенью (в среднем 10–15%). Доля квартир, продающихся со скидкой, оценивалась в 60–80%. Таким образом, коэффициент торга (отношение средних цен предложения к средним ценам сделок) равен 1,07–1,10. К настоящему времени, по данным Корпорации «Инком-Недвижимость», доля сделок со скидками превысила 80%, коэффициент торга оценивается экспертами величиной 1,10.

Рынок жилой недвижимости Московской области развивался разнонаправленно. Первичный рынок, поддержанный субсидированной ипотекой, сохранил стабильность и даже пытался перейти к росту цен, но с лета 2016 г. цены начали снижаться в связи с оттоком покупателей в Москву. Вторичный рынок потерял своих клиентов и существенно понизил цены, стабилизировавшись лишь к осени 2016 г., при этом цены на двух рынках практически сравнялись. Наихудшие с точки зрения ценовой динамики на вторичном рынке итоги 2016 г. для Московской области обусловлены помимо общего переизбытка предложения еще и изменением его структуры по поясам удаленности от столицы (уменьшилась доля предложения в наиболее дорогом, ближнем поясе Подмоскovie).

Характеризуя ситуацию в столичном регионе в 2015–2016 гг. в условиях макроэкономического кризиса, можно говорить о следующей динамике предложения на рынке жилья.

На вторичном рынке Москвы (рис. 42) рост предложения начался с апреля 2015 г. и с мая до конца года стабильно превышал 51–52 тыс. квартир в месяц, составляя в отдельные месяцы более 55–56 тыс. В январе–августе 2016 г. на вторичном рынке объем предложения несколько снизился (примерно до уровня апреля 2015 г.). При некоторой тенденции к росту предложения во 2-ом полугодии оно ни в одном из месяцев не превысило 49 тыс. квартир в месяц. В итоге сокращение в 2016 г. объема предложения вследствие роста поглощения способствовало стабилизации ценового тренда. На первичном рынке увеличение объема предложения произошло с августа 2015 г. (с 17–18 тыс. до 30–38 тыс. квартир в месяц). На этом уровне предложение сохранялось до июля 2016 г., а во 2-ом полугодии выросло до 43–47 тыс. (в декабре – рекордные 50,7 тыс.) за счет выхода на рынок новых проектов несмотря на рост объемов поглощения.

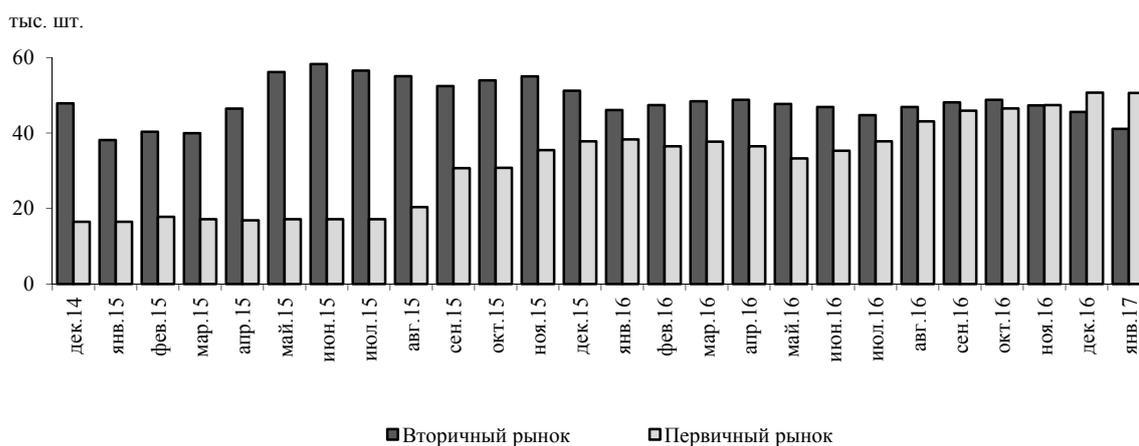


Рис. 42. Объем предложения квартир на рынке жилья Москвы

Источник: ГК «МИЭЛЬ», «МИЭЛЬ-Новостройки».

На вторичном рынке жилья Московской области (рис. 43) объем предложения повышался с 34,8 тыс. в январе 2015 г. до 53–54 тыс. в мае-июне и далее сохранялся на уровне 51–55 тыс. квартир в месяц. В 2016 г. он снизился до 46–48 тыс. На первичном рынке после рекордных объемов предложения в 2015 г., составлявших 82–87 тыс. квартир в месяц (кроме первого и последнего месяцев), в 2016 г. наблюдалось стабильное падение предложения с 70–72 тыс. в январе-феврале до 63–64 тыс. в IV квартале.

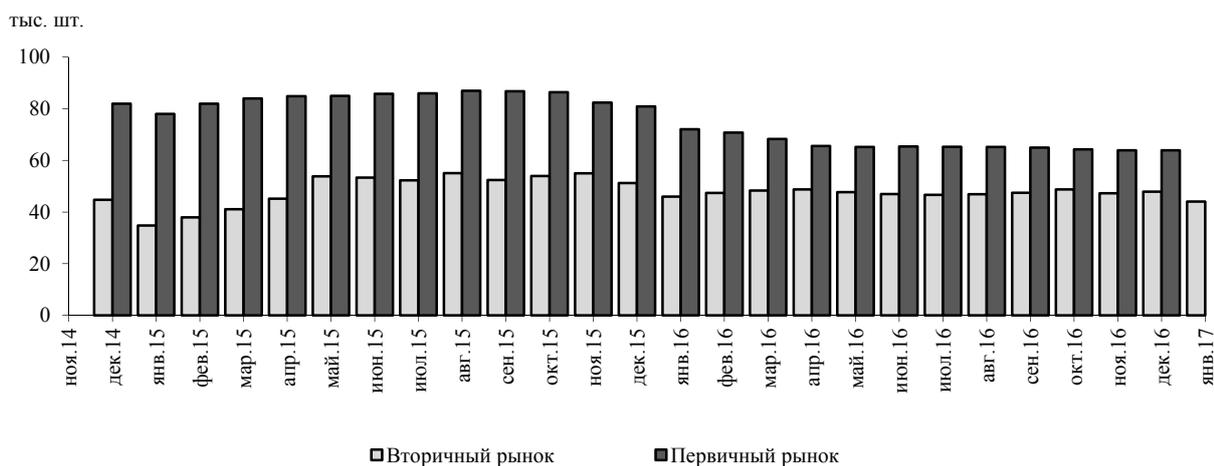


Рис. 43. Объем предложения квартир на рынке жилья Московской области

Источник: ГК «МИЭЛЬ», «МИЭЛЬ-Новостройки».

Рассмотрим теперь уровень активности на первичном и вторичном рынках жилой недвижимости, исходя из динамики по основным видам сделок.

В целом по стране в 2016 г. объем поглощения жилой недвижимости на первичном и вторичном рынках после обвала в предшествующем году примерно сохранился на уровне 2015 г., если судить по показателям регистрации договоров купли-продажи (мены) и договоров в долевого участия (ДДУ) в строительстве на жилые помещения.

Особенности столичного региона заключались в следующем.

Прежде всего, стоит отметить, что 2016 г. ознаменовался в столице резким (примерно на 82%) ростом регистрации ДДУ в строительстве. Количество зарегистрированных договоров достигло 35,6 тыс. против 19,6 тыс. в 2015 г., превысив в 1,5 раза уровень 2014 г. (23,9 тыс., 2013 г. – 21,3 тыс.).

В I квартале 2016 г. активность в этом сегменте рынка после снижения объемов поглощения во 2-ом полугодии предыдущего года была подогрета краткосрочным фактором – ожиданием отмены субсидированной ипотеки, что привело к резкому росту объемов поглощения. В дальнейшем наметилась стабилизация экономической ситуации, стратегия покупателей вновь изменилась со сберегательной на потребительскую, и на рынок вышел отложенный спрос, что привело к рекордным показателям объемов поглощения во II квартале.

В дальнейшем этот фактор продолжил влияние, но, по мнению экспертов, наибольшее значение приобрел миграционный фактор, состоящий в увеличении притока нерезидентов в связи с падением цен на первичном рынке Москвы. Результатом этого стали новые

рекорды по количеству зарегистрированных ДДУ в III и IV кварталах и темпам прироста относительно аналогичных периодов 2015 г.

По данным агентства недвижимости «Бон Тон», доля региональных покупателей вернулась к докризисному уровню уже в III квартале. Согласно оценкам этого агентства, в структуре спроса на жилую недвижимость Москвы по всему рынку москвичи занимают лишь 65,5%, на нерезидентов приходится 34,5%, включая покупателей из Московской области (15,6%) и жителей различных регионов РФ (18,5%). По данным компании «МИЭЛЬ-Новостройки», по итогам 2016 г. доля москвичей в структуре сделок, проведенных компанией на первичном рынке, составила 70%. На покупателей-нерезидентов пришлось 30%, в том числе 17% – из Подмоскovie и 13% – из других российских регионов.

Наряду с этим существенный рост количества ДДУ в Москве в 2016 г. был обусловлен и более общими факторами: усилением перетекания спроса со вторичного рынка на рынок новостроек за счет программы субсидирования ипотеки и выходом на него большого количества объектов массового сегмента, привлекательных по полной цене квартиры, в том числе и за счет меньших площадей по сравнению со вторичным рынком.

В Московской области динамика регистрации ДДУ заметно отличалась от Москвы.

После довольно приличного роста в I квартале 2016 г. по сравнению с провальным I кварталом предыдущего года (на 12,6%) объем регистрации ДДУ характеризовался относительно небольшими масштабами снижения во II квартале (на 7%) и роста в III квартале (на 4,5%). В IV квартале вместо ожидаемого роста произошло дальнейшее снижение более чем на 12%. Стал с новой силой воздействовать фактор перетекания спроса на рынок новостроек из Подмоскovie в Москву. Удельный вес столицы в совокупном количестве зарегистрированных ДДУ по столичному региону (Москва и Подмоскovie вместе взятые) на протяжении 2015–2016 г. постоянно рос с 16% в I квартале 2015 г. (около 17% за 2015 г. в целом) до более чем 35% в IV квартале 2016 г. (более 27% за 2016 г. в целом).

В итоге общее количество зарегистрированных ДДУ в Московской области не только не выросло, но даже сократилось на 1,4% до 94,8 тыс. против 96,1 тыс. в 2015 г. При этом, по данным компании «Ест-а-тет», в структуре покупателей на первичном рынке по месту проживания наблюдался относительный паритет между различными группами: 35% – из Москвы, 34% – из российских регионов и 31% – жители Подмоскovie.

На вторичном рынке жилья Москвы в 2016 г. динамика сделок купли-продажи (мены) в целом носила поступательный характер. Их количество по сравнению с 2015 г. (113,5 тыс.) выросло на 11% до 126 тыс.

2016 г. начался с падения объема поглощения квартир в I квартале в связи с перетеканием спроса на первичный рынок под влиянием ожидания отмены субсидирования ипотеки (по аналогии с запуском программы во II квартале 2015 г.). В последующие два квартала объем поглощения существенно вырос в связи с общей макроэкономической стабилизацией и достигнутым компромиссом между покупателями и продавцами по цене.

Особенностью вторичного рынка Москвы в 2016 г. было нехарактерное распределение спроса вопреки сезонности. Традиционно летний период считается периодом затишья на рынке недвижимости, а осень, наоборот, приносит оживление. Однако в минувшем году спрос на жилье в июне и июле был на весьма высоком уровне, в то время как в сентябре и октябре покупатели не спешили заключать сделки. Дело в том, что многие потенциальные покупатели ждали летнего периода в надежде приобрести жилье с мак-

симальным дисконтом. А ожидания возможного роста цен на недвижимость осенью побуждали некоторых людей выйти на рынок раньше времени, т.е. летом. В III и IV кварталах 2016 г. объем поглощения рос относительно прошлого года не столь существенно, в затухающем темпе по причине оттока спроса на первичный рынок, где цены к этому времени значительно снизились.

В Московской области в 2016 г. объем поглощения на вторичном рынке, исходя из количества зарегистрированных сделок купли-продажи (мены) на жилые помещения (167,8 тыс. шт.), практически остался на уровне 2015 г. (168,9 тыс. шт.). Поквартальная динамика в целом была похожа на столичную, будучи обусловленной снижением объема сделок в I квартале под влиянием перетока покупателей на первичный рынок в ожидании прекращения субсидирования ипотеки, с некоторым усилением активности в последнем квартале.

Большую роль для поддержки рынка сыграло продление программы субсидирования ипотеки государством. В ее рамках ипотечные кредиты для заемщиков предоставлялись по ставкам не выше 12%, в то время как по несубсидируемым кредитам ставки в начале 2015 г. превышали 14–15%.

Снижение Банком России ключевой ставки дважды за год (на 0,5 п.п. в июне и сентябре 2016 г.), также оказывало понижающее влияние на величину ставок по ипотеке.

На протяжении всего прошлого года происходило постепенное сокращение разрыва ставок по жилищным кредитам на первичном и вторичном рынках. В рыночном сегменте ипотеки на вторичном рынке получить кредит можно было по ставкам от 11,9%, что соответствует уровню начала 2014 г., а на первичном рынке с господдержкой – по ставке от 10,9%. Несмотря на то, что ставки по ипотечным кредитам на приобретение строящегося жилья были ниже, чем на готовое, по итогам 2016 г. кредитование на цели приобретения строящегося жилья под залог прав по ДДУ составило около 39% общего объема выданной рублевой ипотеки (2015 г. – примерно 1/3, 2014 г. – 35%)¹. Практически все такие кредиты выданы по программе субсидирования. Преобладает же ипотека для сделок на вторичном рынке.

В Москве в минувшем году после резкого падения объемов ипотечного кредитования в 2015 г. произошел его рост почти на 1/3 по количеству выданных кредитов, которое вышло на уровень рекордного 2014 г., причем его увеличение проходило в нарастающем поквартальном темпе с некоторым торможением в завершающем IV квартале. Всего за 2016 г. в Москве выдано 43,9 тыс. ипотечных кредитов (в 2015 г. – 33,08 тыс., в 2014 г. – 43,2 тыс.).

В Подмоскovie тоже имел место прирост ипотечного кредитования по итогам 2016 г., но всего на 4,3% (206,4 тыс. шт. против 197,8 тыс. годом ранее). К тому же, в отличие от столицы, начиная со II квартала его темпы носили затухающий характер, а в IV квартале количество выданных ипотечных кредитов оказалось на 18% меньшим, чем за аналогичный период 2015 г.

Таким образом, объемы поглощения на первичном рынке жилой недвижимости (регистрация ДДУ) Москвы в 2016 г. рекордно выросли относительно уровня 2015 г., на вторичном рынке наблюдался умеренный рост (рис. 44). В Московской области динамика в этих сегментах, как и по стране в целом, свидетельствует о примерном сохранении объема поглощения жилой недвижимости на первичном и вторичном рынках на

¹ www.cbr.ru, ahml.ru. дом.pф.

уровне предыдущего года. Данные о росте объемов выдачи ипотечных кредитов в Москве в III–IV кварталах 2016 г. и снижении этого показателя в Подмоскovie подтверждают связь с объемами поглощения жилья на первичном и вторичном рынках.



Рис. 44. Количество зарегистрированных сделок на рынке жилья Москвы в 2013–2016 гг.

Источник: Росреестр.

5.6.5. Строительство, ввод и предложение нового жилья

В жилищном строительстве в минувшем 2016 г. стали наблюдаться кризисные явления. По предварительным данным, было введено в эксплуатацию 1156,5 тыс. квартир общей площадью 79,8 млн кв. м, что на 6,5% меньше, чем годом ранее (табл. 19).

Таблица 19

Ввод в действие жилых домов в России в 1999–2016 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	70,5	107,3	232,7
2014	84,2	119,4	277,9
2015	85,3	101,3	281,5
2016	79,8	93,5	263,4

Источник: Росстат, расчеты авторов.

Индивидуальными застройщиками в 2016 г. введено 245,1 тыс. жилых домов общей площадью 31,6 млн кв. м, что на 10,2% меньше, чем в 2015 г. Второй год подряд индивидуальное домостроение показывает худшую динамику, нежели жилищное строительство в целом, в результате чего его доля в общей площади завершеного строительством

жилья составила в целом по России 39,6% (в 2015 г. – 41,2%), тогда как в 2010–2014 гг. она стабильно превышала 43%.

Позитивная динамика жилищного строительства наблюдалась менее чем в половине регионов страны, включая только 2/5 территорий, где совокупные объемы ввода жилья превысили 1 млн кв. м.

Таблица 20

**Динамика ввода жилья в регионах России в 2016 г.
(упорядочено по темпам ввода)**

Регион	Темпы ввода жилья, % к 2015 г.
Саратовская область	113,5
Чечня	110,2
Кемеровская область	108,8
Воронежская область	103,3
Красноярский край	103,2
Санкт-Петербург	102,8
Липецкая область	102,0
Дагестан	101,9
Нижегородская область	101,0
Башкортостан	100,3
Татарстан	100,0
Калининградская область	99,4
Краснодарский край	98,1
Ростовская область	95,2
Ленинградская область	93,5
Московская область	91,7
Пермский край	90,4
Белгородская область	86,8
Москва	85,8
Новосибирская область	85,4
Свердловская область	85,1
Самарская область	84,8
Ставропольский край	81,7
Тюменская область (с автономными округами)	76,8
Челябинская область	73,6

Источник: Росстат.

Как следует из табл. 20, динамика ввода жилья, существенно превышающая среднероссийскую (более 3%), имела место в Саратовской, Кемеровской, Воронежской областях, Чечне и Красноярском крае. Еще в 5 регионах наблюдалась положительная динамика ввода жилья, но с меньшими темпами (до 3%). В то же время падение объемов ввода жилья имело место в 14 регионах, включая Москву, Белгородскую, Новосибирскую, Свердловскую, Самарскую, Тюменскую, Челябинскую области, Ставропольский край, где его глубина составила более 13–25%.

Московская область, несмотря на спад более глубокий, чем в целом по стране (8,3%), сохранила свое лидерство среди российских регионов по абсолютной величине ввода жилья (более 8,8 млн кв. м). В Москве падение объемов ввода жилья, составившего около 3,4 млн кв. м, оказалось намного более глубоким (14,2%), нежели в Подмосковье. В Санкт-Петербурге объемы ввода жилья выросли на 2,8% (до более 3,1 млн кв. м). В пятерку регионов-лидеров также вошли Краснодарский край (около 4,6 млн кв. м) и Башкортостан (2,7 млн кв. м). Удельный вес столичного региона в общем объеме жилищного строительства по стране составил 15,3%, из которых основная часть приходится на Московскую область (11,1%), а доля собственно Москвы – 4,2%. Совокупная доля столичного региона упала по сравнению с 2014–2015 гг. (15,8–15,9%), но осталась большей, чем в два предкризисных года (2012–2013 гг.) после изменения границ Москвы.

По итогам 2016 г. жилищному строительству не удалось избежать падения. Его величина не только перекрыла небольшой прирост по итогам 2015 г.¹, но и привела к спаду до уровня меньшего, чем в 2014 г. Глубина спада сопоставима с показателем кризисного 2009 г., но абсолютные объемы ввода намного превышают и тогдашний предкризисный максимум 2008 г., и показатели 2011–2013 гг. Не все однозначно складывалось и в их поквартальной динамике. Объемы ввода жилья в первых двух кварталах 2016 г. уступали показателям 2015 г., но превосходили показатели 2014 г. В III квартале они, напротив, оказались большими, чем годом ранее, но меньшими, чем в 2014 г. Однако итоги IV квартала носят явно негативный характер, уступая показателям 2014 и 2015 гг., что создает соответствующие предпосылки на будущее.

К ним добавляются проблемы, усугубляющие положение девелоперов. Второй год подряд в связи с падением объема продаж и цен реализации падает доходность девелоперских операций, которая находится в области отрицательных значений.

Основная же проблема состоит в высокой закредитованности и увеличении сумм, необходимых для строительства, примерно на 8–10%.

До наступления кризиса компании занимались формированием своеобразной финансовой пирамиды, вкладывая средства от покупателей одного объекта в реализацию дальнейших планов. Но сейчас некоторые застройщики вынуждены брать кредиты для завершения домов, где квартиры уже распроданы. Именно здесь у строителей начинаются проблемы: если привлечение финансирования составляет более 50% стоимости объекта, банк берет под обеспечение недостроенные площади с коэффициентом 0,5, т.е. в залоге у него оказываются все нераспроданные площади. Это повышает риск дефолта в случае уменьшения стоимости залоговых квартир.

По данным компании «Метриум Групп», в Москве в 1-вом полугодии 2016 г. не были сданы вовремя почти 60% заявленных проектов: сдача 30 проектов из 52 жилых и апартаментных комплексов, запланированных к вводу в эксплуатацию, перенесена на более поздние сроки. По мнению директора департамента маркетинга и продаж ГК «Лидер Групп» Д. Пантелеймонова, в Москве замедлились темпы строительства на 20–25%, поэтому перенос сроков сдачи жилья будет вполне рядовым явлением для 2017 г. Он отметил, что если до кризисного времени на возведение монолитной новостройки уходило в среднем 2 года, то на данный момент это занимает 2,5 года.

В настоящее время после завершения программы субсидирования ипотеки жилищное строительство входит в стадию развития в условиях более низкого инфляционного фона при ограниченном спросе, когда игра рыночных факторов во все большей мере будет испытывать воздействие новых регулятивных механизмов, появившихся в последние годы. Поддержка отрасли со стороны государства трансформируется из фронтальной в точечную, ограничиваясь финансированием инфраструктуры и участием в отдельных проектах, например, в рамках анонсируемой программы расселения устаревшего жилого фонда (5-этажные дома, не подлежащие капитальному ремонту) в Москве.

¹ В предыдущем обзоре (см. Г. Мальгинов, Г. Стерник. Динамика цен на жилую недвижимость // Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 36). М., ИЭП. 2015, с. 434) использовались предварительные данные Росстата по итогам 2015 г., свидетельствовавшие о сохранении объемов ввода жилья примерно на уровне 2014 г. (99,5%). По уточненным же итоговым данным в 2015 г. имел место небольшой прирост (1,3%).

5.6.6. Институциональные новации для рынка недвижимости

В 2015–2016 гг. власти активно занимались реформированием правил игры на рынке недвижимости. В условиях ухудшения ситуации на рынке федеральный центр перестал требовать от региональных властей и руководителей ведомств неперемennого роста отчетных показателей, прежде всего, объемов ввода жилья, допуская их снижение.

Основными направлениями реформирования нормативно-правовой базы стали:

- реорганизация системы финансирования жилищного строительства;
- изменение системы регистрации недвижимости;
- изменения в сфере оценочной деятельности, в том числе усиливающие роль государства при кадастровой оценке недвижимости;
- коррективы в налогообложении купли-продажи недвижимости;
- изменения в нотариальном удостоверении по некоторым видам сделок.

Основной организационно-управленческой новацией стало появление на основе Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Единого института развития в жилищной сфере в лице акционерного общества «Агентство ипотечного жилищного кредитования» (АИЖК). Все его акции находятся в федеральной собственности, а их отчуждение, залог, иное распоряжение могут быть осуществлены лишь на основании федерального законодательства.

Первоочередной задачей единого института развития в жилищной сфере является содействие прогрессу в процессе жилищного строительства (включая строительство жилья экономического класса, наемных домов), в том числе с использованием механизмов, предусмотренных Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства». Таким образом, к АИЖК перешли функции Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, ликвидированного с 1 сентября 2016 г.

Однако главным направлением реформирования стала реорганизация *системы финансирования жилищного строительства*.

Регулятор начал с попытки полной отмены долевого строительства – права застройщиков на привлечение средств граждан, которое обеспечивало девелоперу от 70 до 90% необходимых инвестиций, – и замены его банковским кредитованием (проектным финансированием). Однако строительное сообщество сумело убедить Минстрой России в том, что этот вариант просто разрушит отрасль. Дело в том, что сегодня строительные компании практически не могут получить кредит в банке: банку и застройщикам это невыгодно. Застройщики в основной своей массе являются заемщиками повышенной группы риска из-за своего неустойчивого финансового положения. Залогам, которые могут минимизировать этот риск, у них обычно являются объекты незавершенного строительства, характеризующиеся низкой ликвидностью и соответственно невысокой оценкой. С учетом этих обстоятельств банку приходится создавать крупные резервы под возможные потери по ссудам, что в результате приводит к удорожанию кредита и делает его экономически бессмысленным для обеих сторон процесса кредитования.

В результате регулятор пошел по другому пути, менее болезненному для застройщиков, – через изменение Закона об участии в долевом строительстве № 214-ФЗ. Этот процесс также был связан с сопротивлением строительного лобби, однако его удалось прак-

тически реализовать. В последнее время российское правительство обеспокоено проблемой обманутых дольщиков, в связи с чем усилен контроль за долевым строительством жилых домов. Для ужесточения борьбы с недобросовестными застройщиками в последнее время был принят ряд важных и необходимых мер.

Вначале поправками, вступившими в силу с 1 октября 2015 г., были введены более строгие требования к организациям, обеспечивающим страхование гражданской ответственности застройщика. Новации сводятся к тому, что такие страховые компании должны иметь: (1) лицензию на осуществление добровольного имущественного страхования и (2) собственные средства компании не менее 1 млрд руб. (ранее – 400 млн руб.) при уставном капитале не менее 120 млн руб. Также у них должны отсутствовать предписания ЦБ РФ о несоблюдении требований к обеспечению финансовой устойчивости и платежеспособности (ранее – более общая формулировка о соблюдении финансовой устойчивости, предусмотренных законодательством в течение последних 6 месяцев). Этими поправками мелкие компании, у которых нет достаточных средств, отсекались от возможного участия в процессе страхования застройщиков, привлекающих финансовые ресурсы дольщиков.

После новых требований к страховым компаниям в Уголовный кодекс РФ была введена статья 200.3. «Привлечение денежных средств граждан в нарушение требований законодательства Российской Федерации об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости». Она устанавливает уголовную ответственность за привлечение денежных средств с нарушением закона № 214-ФЗ, тогда как раньше недобросовестные застройщики отделялись административной ответственностью.

Позднее был принят Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 304-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Эти поправки вступают в силу с 1 января 2017 г. и призваны окончательно урегулировать отношения между клиентом и застройщиком, отсеять всех недобросовестных девелоперов.

В частности, в России должен появиться единый реестр застройщиков, привлекающих средства граждан на основании договоров участия в долевом строительстве многоквартирных домов и других объектов недвижимости. Сведения, содержащиеся в реестре, должны быть общедоступными и размещаться в интернете. Закон также установил дополнительные требования к минимальному размеру уставного капитала таких застройщиков, который должен составлять от 2,5 млн до 1,5 млрд руб. в зависимости от максимальной площади всех объектов долевого строительства застройщика и связанных с ним юридических лиц.

Обновленный закон также призван обеспечить информационную открытость застройщиков, привлекающих денежные средства граждан. Так, застройщики теперь обязаны публиковать на официальных сайтах всю необходимую документацию и информацию о строящихся объектах, включая ДДУ и фотографии со стройки.

Помимо расширения перечня обязательной информации, с которой может ознакомиться каждый, и увеличения размеров уставного капитала застройщика, в целях дополнительной защиты прав дольщиков создан специальный компенсационный фонд. Он формируется за счет обязательных отчислений (взносов) застройщиков, привлекающих

средства граждан. Их размер не может превышать 1% от планируемой стоимости строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, указанной в проектной декларации застройщика. Государственный компенсационный фонд долевого строительства, созданный на базе АИЖК, должен начать принимать взносы девелоперов с конца января – середины февраля 2017 г. При неисполнении компаниями своих обязательств фонд будет возмещать гражданам понесенные убытки и завершать строительство жилья. Объем фонда может составить 30–35 млрд руб.

Однако все эти нововведения не распространяются на жилые объекты долевого строительства, которые заключили первые ДДУ до 1 января 2017 г.

Закон имеет явно выраженную ориентацию на защиту дольщиков. Размещение их средств на банковских счетах эскроу¹ ставит прочный заслон на пути нецелевого использования этих денег. А в случае банкротства застройщика они должны вернуться их владельцам в полном объеме с начислением процентов. Однако условием зачисления денежных средств на счета эскроу является открытие застройщику проектного финансирования со стороны кредитной организации. Такая практика должна стать распространенной в силу того, что банки будут заинтересованы предоставлять строителям относительно дешевые кредиты, поскольку сами получают возможность привлекать более дешевые средства, которые в свою очередь им надо будет где-то размещать.

Таким образом, появляется реальный механизм более активного банковского кредитования строительной отрасли. Сейчас же оно происходит в ограниченном масштабе. Однако с точки зрения застройщиков у этой схемы есть очевидный минус: девелоперы теряют возможность напрямую и, по сути дела, бесплатно привлекать доверяемые им средства дольщиков. Контроль за их привлечением по закону об участии в долевом строительстве распространен и на привлечение денежных средств граждан жилищно-строительными кооперативами (ЖСК).

Изменение *системы регистрации недвижимости* связано с вступлением в силу с 1 января 2017 г. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». В связи с этим прежний Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» утратил силу с 1 января 2017 г. (по закону 3 июля 2016 г. № 361-ФЗ).

До недавнего времени недвижимость регистрировалась в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество (ЕГРП), а регистрация земельного участка, который в принципе есть под каждым объектом, происходит в государственном кадастре недвижимости (ГКН), т.е. существовали две базы недвижимости и два документа на нее. В 2017 г. должен начать функционировать один единый информационный ресурс – Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), где будут храниться все сведения об объектах. Согласно новому закону государственный кадастровый учет недвижимого имущества и государственная регистрация прав на недвижимость стали единой процедурой. Однако при всем этом возникла коллизия, связанная с тем, что новая система регистрации еще не отработана (сроки сдачи перенесены на полгода).

¹ Эскроу счет (Escrow Account) – специальный накопительный счет, с которого средства могут быть направлены только на погашение определенных обязательств. Открывается в целях временного хранения денежных средств до момента осуществления выплат по целевому назначению. Применительно к долевому строительству этот инструмент предполагает перечисление денежных средств дольщикам застройщику по мере выполнения определенного объема работ после отчета перед банком.

Новый закон предусматривает сокращение перечня документов, предъявляемых для государственной регистрации прав. Например, для юридических лиц не нужно будет предоставлять учредительные документы. Одним из принципиальных нововведений стал отказ от выдачи свидетельства о регистрации права на недвижимое имущество, которое заменяется выпиской из ЕГРН. Теперь регистратор должен нести личную ответственность и обязан будет возместить заявителю убытки в полном объеме за счет казны РФ.

В сфере оценочной деятельности речь идет о вступившем в силу с 1 января 2017 г. Федеральном законе от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке». Она включает процедуры (1) принятия решения о ее проведении в целях, предусмотренных законодательством РФ, включая налогообложение, на основе рыночной и иной информации, связанной с экономическими характеристиками использования объекта недвижимости, (2) определения кадастровой стоимости и составления отчета об итогах государственной кадастровой оценки, (3) утверждения результатов определения кадастровой стоимости.

Государственная кадастровая оценка проводится по решению исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (региона) (далее – уполномоченного органа субъекта РФ), который наделяет полномочиями, связанными с определением кадастровой стоимости, бюджетное учреждение, созданное регионом. Указанное учреждение не вправе заключать договоры на проведение оценки в качестве исполнителя в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности, а его работники, непосредственно осуществляющие определение кадастровой стоимости, не вправе осуществлять деятельность, направленную на установление рыночной стоимости для целей оспаривания кадастровой стоимости.

Бюджетное учреждение несет ответственность за деятельность, связанную с определением кадастровой стоимости. Убытки, причиненные в результате нарушений, допущенных им при определении кадастровой стоимости, возмещаются в полном объеме за счет самого учреждения при субсидиарной ответственности субъекта РФ по его обязательствам, связанным с возмещением таких убытков, при недостаточности имущества учреждения в случаях, предусмотренных гражданским законодательством.

Определение кадастровой стоимости осуществляется в соответствии с методическими указаниями о государственной кадастровой оценке бюджетным учреждением. Оно не вправе привлекать иных лиц, помимо своих работников, для проведения работ и (или) оказания услуг непосредственно по определению кадастровой стоимости. Итоговым документом, составленным по ее результатам, является отчет. Уполномоченный орган субъекта РФ утверждает содержащиеся в нем результаты путем принятия соответствующего акта об утверждении результатов определения кадастровой стоимости.

Они могут быть оспорены юридическими и физическими лицами, если затрагивают права или обязанности последних, а также органами государственной власти и местного самоуправления в отношении объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в суде или в комиссии в случае ее создания уполномоченным органом субъекта РФ на его территории. Для обращения в суд предварительное обращение в комиссию не является обязательным.

Параллельно был принят Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вводящий мораторий на изменение кадастровой стоимости при взимании платы за землю (процент от

кадастровой стоимости) во всех возможных ее формах. Однако Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ и отдельные законодательные акты РФ» дает право регионам вводить или отменять мораторий на изменение кадастровой оценки недвижимости до 2020 г. Он не будет применяться в обязательном порядке, но решение о его введении может быть принято высшим исполнительным органом власти субъекта РФ.

Московские власти немедленно отреагировали на это решение, отказались рассматривать обращения по поводу пересмотра старой оценки и подготовили изменения в кадастровую оценку недвижимости по состоянию на конец 2016 г. В результате суммарный налог вырос на 3,6%, притом что недвижимость с 2014 г. только дешевела.

Применительно к собственно оценочной деятельности поправками, принятыми Федеральным законом от 2 июня 2016 г. № 172-ФЗ, в соответствующий профильный закон 1998 г. устанавливается, что оценщик может осуществлять оценочную деятельность по направлениям, указанным в квалификационном аттестате. Вводится квалификационный экзамен в области оценочной деятельности, который должен проводиться уполномоченным Правительством РФ органом в целях подтверждения уровня квалификации.

Из законодательства исключается требование об обязательном проведении оценки в случае передачи имущества, принадлежащего РФ, субъектам РФ либо муниципальным образованиям, в безвозмездное пользование органам власти РФ, субъектов РФ либо муниципальных образований, государственным, муниципальным унитарным предприятиям или государственным, муниципальным учреждениям.

Определяются права и обязанности заказчика оценки, а также уточняются положения, касающиеся экспертизы отчетов об оценке. В частности, устанавливается, что экспертиза отчета об оценке проводится на добровольной основе на основании договора между заказчиком экспертизы и саморегулируемой организацией (СРО) оценщиков.

К полномочиям совета по оценочной деятельности при уполномоченном федеральном органе, осуществляющем функции по нормативно-правовому регулированию в этой сфере, отнесено одобрение методических рекомендаций по оценке, разработанных в целях развития положений утвержденных федеральных стандартов оценки, за исключением тех, что устанавливают требования к определению кадастровой стоимости.

Члену СРО оценщиков предоставляется возможность добровольно приостанавливать право осуществления оценочной деятельности по личному заявлению по основаниям и в порядке, которые установлены внутренними документами этой организации, и не страховать свою ответственность на период приостановления права осуществления им оценочной деятельности. При этом при определении соответствия СРО оценщиков требованию об объединении в ее составе в качестве членов не менее чем 300 физических лиц предусматривается учитывать только тех оценщиков, право осуществления оценочной деятельности которых не приостановлено. Кроме того, устанавливается, что членство лица в СРО оценщиков не может быть прекращено, если в отношении данного лица проводится проверка или рассматривается дело о применении меры дисциплинарного воздействия.

Важные изменения произошли *в части налогообложения при купле-продаже недвижимости.*

Во-первых, Налоговый кодекс (НК) РФ еще в конце 2014 г. был дополнен ст. 217.1 об особенностях налогообложения доходов граждан от продажи недвижимого имущества (применяется в отношении объектов, приобретенных в собственность с начала 2016 г.).

Наиболее значимыми в ней являются следующие нормы:

- установлен минимальный предельный срок владения жильем в собственности, необходимый для последующей безналоговой продажи: 3 года – для объектов, полученных в собственность в порядке наследования или по договору дарения от физического лица, признаваемого членом семьи и (или) близким родственником этого налогоплательщика в соответствии с Семейным кодексом РФ, в результате приватизации, в результате передачи имущества по договору пожизненного содержания с иждивением, и 5 лет – в иных случаях.
- в случае, если доходы налогоплательщика от продажи объекта недвижимого имущества меньше, чем кадастровая стоимость этого объекта по состоянию на 1 января года, в котором осуществлена государственная регистрация перехода права собственности на продаваемый объект недвижимого имущества, умноженная на понижающий коэффициент 0,7, в целях налогообложения доходы налогоплательщика от продажи указанного объекта принимаются равными этой величине (т.е. 70% кадастровой стоимости).

Обе этих новации нацелены на пополнение бюджета, но повышают нагрузку на граждан, которые ранее не были ограничены в сроках продажи жилья без последствий в виде обложения получаемых доходов и имели возможность занижать его стоимость.

Кроме того, согласно подп. 1 п. 3 ст. 220 Налогового кодекса РФ, приобретая жилье в собственность, физическое лицо вправе претендовать на имущественный налоговый вычет в размере фактически произведенных расходов на такую покупку, но не более 2 млн руб. Налоговые органы опубликовали разъяснение, что если такое жилье покупают супруги, то считается, что оно приобретено в общую совместную собственность. Соответственно, каждый из супругов вправе получить имущественный налоговый вычет (письмо ФНС России от 29 февраля 2016 г. № БС-3-11/813@ «Об имущественном налоговом вычете»).

Вычет будет рассчитываться исходя из величины расходов каждого супруга. Они должны быть подтверждены платежными документами. Также они могут быть определены на основании заявления супругов о распределении их расходов на приобретение объекта недвижимости. При этом максимальный размер вычета может составлять не более 2 млн руб. на каждого супруга, который имеет право на имущественный налоговый вычет независимо от того, на имя кого из них оформлено право собственности на жилье.

Законом от 29 декабря 2015 г. № 391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливалось **обязательное нотариальное удостоверение для некоторых видов сделок**. В их числе сделки с долями в праве общей собственности, в том числе и на землю, и сделки по купле-продаже имущества, где собственником является несовершеннолетний или ограниченно дееспособный гражданин. Мотивацией этой нормы, имеющей определенное значение для рынка недвижимости, было стремление защитить права сособственников квартир от «квартирного рейдерства» при продаже микродоли и усилить защиту прав уязвимых категорий граждан.

Действительно, недобросовестный покупатель может приобрести незначительную долю квартиры (например 1/30) и получить право на проживание в квартире. После чего создать для соседей по квартире невыносимые условия проживания с целью заставить сособственников продать принадлежащие им доли по цене, ниже рыночной. Другой вариант состоит в том, чтобы заставить выкупить у недобросовестного покупателя его долю за цену, превышающую ее рыночную стоимость. Нотариусы удостоверят сделку

только в случае, если собственник должным образом известил владельцев других долей о предстоящей продаже своей доли. Согласно п. 1 ст. 250 ГК РФ собственники квартиры имеют право преимущественной покупки доли в общем имуществе.

В риэлтерском сообществе сформировалось скептическое отношение к этой новации, поскольку она дублирует функции регистрационной палаты, которая обязана проводить экспертизу на соответствие сделок по продаже долей требованиям ст. 250 ГК РФ. В случае же продажи доли через установленный законом месячный срок после должного извещения собственников о предстоящей продаже согласно п. 2 ст. 250 ГК РФ нотариальное удостоверение договора купли-продажи доли не сможет защитить собственников от «квартирного рейдерства». Аналогичным образом оценивается и нотариальное заверение продажи недвижимого имущества, принадлежащего несовершеннолетнему.

Как и в отношении сделок с долями в праве общей собственности, коммерчески в выигрыше оказываются нотариусы, поскольку сделки по продаже квартир, где собственниками являются несовершеннолетние, почти всегда альтернативные, т.е. помимо удостоверения самой такой сделки будут требовать удостоверения все сделки в «цепочке». С начала 2017 г. эти нормы перенесены в вышеупомянутый закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Кроме того, бонус нотариусов состоит в обязательном нотариальном удостоверении согласий супругов на распоряжение имуществом, права на которое подлежат госрегистрации, т.е. недвижимости, и соглашения о разделе их общего имущества, что оформлено поправками в Семейный кодекс РФ.

Масштабная работа по реформированию законодательной и нормативной базы рынка недвижимости, ставшая необходимой и возможной в условиях кризиса, будет способствовать повышению ответственности игроков рынка, в том числе и регулирующих госорганов, предотвращению социальной напряженности в обществе в связи с неисполнением обязательств застройщиков перед участниками долевого строительства, повышению ответственности собственников недвижимости и более справедливому налогообложению. Однако возможное влияние всех этих мер на динамику рынка недвижимости ограничено краткосрочной перспективой.

В целом рынок жилой недвижимости городов России закончил острую стадию кризиса и приближается к стабилизации. Однако быстрого окончания вялотекущего кризиса не предвидится.

5.6.7. Прогноз развития рынка жилой недвижимости Москвы до 2020 г.

Для моделирования и прогнозирования развития рынка жилой недвижимости использовались исходные данные базового варианта трехлетнего правительственного прогноза, состоящие в том, что с 2017 г. российская экономика начнет расти относительно невысоким, но нарастающим темпом (прирост ВВП составит от менее 1 до 2%) при уровне цен на нефть в 40 долл./барр., а обменного курса – 60–65 руб./долл. Эти параметры согласуются с большинством прогнозов российских исследователей¹. Именно такие данные заложены в нашу модель прогноза развития рынка жилой недвижимости Москвы.

¹ Например, консервативный вариант прогноза в: В. Аверкиев, С. Дробышевский, М. Турунцева, М. Хромов. Начало циклического роста. Макроэкономический прогноз на 2017-2018 годы // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. № 1(39). Январь 2017 г., с. 5–12.

Ряд факторов, обозначившихся на рубеже 2016–2017 гг., могут оказать дополнительное позитивное влияние на финансово-экономическую ситуацию в стране в части роста доходов бюджета, инвестиций и т.д. Достижение соглашения ОПЕК с Россией (и с некоторыми другими странами, не являющимися членами организации) о снижении объемов добычи нефти создает перспективу устранения избыточного предложения на энергетическом рынке и уже привело к росту цен на нефть до 50–55 долл. /барр. Политические процессы в США и Европе могут способствовать отмене санкций против России. Однако основные проблемы, сохраняющиеся в российской экономике, внутренние, носят структурный характер и весьма далеки от преодоления.

Что касается основного драйвера рынка недвижимости, то после падения реальных доходов населения в последние годы примерно на 10% правительство надеется на то, что в текущем году они стабилизируются, а в 2018 г. начнут расти. Однако можно ожидать, что после окончания электорального президентского цикла будет принят ряд непопулярных мер, нацеленных на повышение темпов экономического роста, но оказывающих негативное влияние на рост доходов населения. Вследствие этого принят экспертный прогноз темпов снижения реальных располагаемых доходов населения в 2017 г. на 4,0%, в 2018 г. и далее – на 3,0%. С учетом прогнозируемой ЦБ РФ инфляции в 2017 г. около 5,0% и далее 4,0%, прирост номинальных доходов населения составит в 2017–2020 гг. менее 1%. Эти показатели использованы в качестве исходных данных при расчете прогноза для рынка недвижимости.

Далее представлен прогноз средних удельных цен предложения жилой недвижимости на первичном и вторичном рынках Москвы и Московской области.

Применительно к первичному рынку Москве на основе помесечных данных с декабря 2013 г. до декабря 2016 г. можно констатировать совпадение фактических цен в конце 2015 г. и 2016 г. с прогнозом от июня 2014 г. Расчет показал, что в последующие годы средняя цена на рынке будет снижаться с небольшим темпом 3–5% в год.

В основе этого лежат тенденции в динамике предложения и спроса, сформировавшиеся в 2014–2016 гг. Скачок цен в конце 2014 г., вызванный макроэкономическим шоком, в последующем сменился их снижением, которое определялось действием такого фундаментального фактора, как падение доходов населения.

Предложение на рынке в период строительного бума 2014 г. росло, но с начала 2015 г. в условиях ажиотажного спроса произошло его вымывание. Параллельно, из-за начавшегося кризиса, застройщики приостановили вывод на рынок новых объектов, что в целом снизило объем предложения. С лета 2015 г. в силу сокращения продаж объем нераспроданного предложения начал расти, и концу 2016 г. достиг рекордных значений.

В 2014 г. объем предъявляемого спроса превышал объем предложения вначале под влиянием изменения экономико-политической ситуации, затем девальвации рубля в конце 2014 г. – начале 2015 г. Далее в течение 2015 г. спрос снижался. Но в 2016 г. он стал стремительно расти и к концу года достиг рекордных значений, поскольку на рынке в условиях макроэкономической стабилизации был предъявлен отложенный спрос. Однако объем спроса остается меньше объема предложения. Цены на рынке, которые в конце 2014 г. значительно выросли, в последующем при превышении предложения над спросом цены начали снижаться и продолжали снижаться в 2016 г.

Расчет показал, что объем спроса и поглощения при прогнозируемом снижении доходов населения до 2020 г. будет снижаться на 3–5% в год. Объем предложения также бу-

дет снижаться с темпом 10–15% в год, но оставаться выше объема спроса. Объем предложения формируется из накопленного нераспроданного предложения плюс объем нового предложения (приблизительно равного объему нового коммерческого строительства) и минус объем поглощения. Прогнозируется падение объемов строительства и ввода жилья в связи с уменьшением доходности девелопмента из-за снижения объема поглощения и цен. Вследствие этого цены будут снижаться с темпом 3–5% в год (рис. 45).

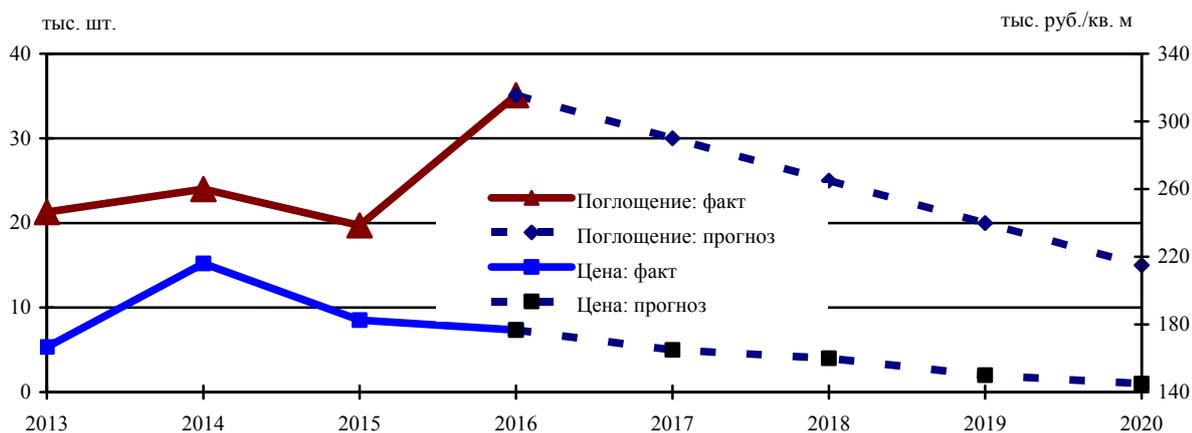


Рис. 45. Прогноз годового объема поглощения и динамики цен на конец года (декабрь) на первичном рынке жилья Москвы

Источник: факт – Росреестр, Комитет по аналитике МАР, прогноз – ООО «Стерникс Консалтинг».

На вторичном рынке динамика цен после взлета в начале 2015 г. также подчинялась влиянию такого фундаментального фактора, как падение доходов населения, и фактические данные в декабре 2015 г. и 2016 г. совпали с прогнозом от июня 2014 г.

Объем выставленного продавцами предложения, выросший в 2014 г. на фоне повышения цен, в 2015–2016 гг. продолжал расти уже вследствие уменьшения объема поглощения. Объем спроса был в основном ниже объема предложения. Лишь в декабре 2016 г. произошла инверсия, и пока неясно, изменит ли это тренд. На этом фоне цены в основном снижались.

Прогнозы среднемесячного объема предъявленного спроса и предложения, суммарного годового объема поглощения и месячных цен в декабре 2016 г. на вторичном рынке жилой недвижимости Москвы показывают, что после обвала спроса в 2015 г. он продолжает снижаться и остается ниже предложения, что закономерно ведет к падению объема поглощения и цены в будущем. Результаты прогноза от июня 2016 г. показывают, что в дальнейшем цены будут снижаться с темпом 8–9% в год (рис. 46).

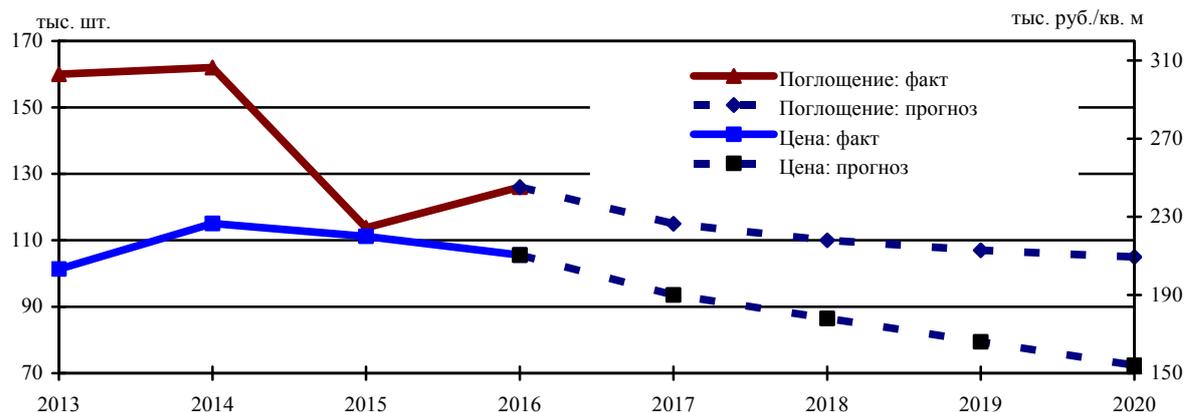


Рис. 46. Прогноз годового объема поглощения и динамики цен на конец года (декабрь) на вторичном рынке жилья Москвы

Источник: факт – Росреестр, Комитет по аналитике МАР, прогноз – ООО «Стерникс Консалтинг».

На первичном рынке жилой недвижимости Московской области объем поглощения в 2016 г. оказался ниже прогноза на 9,5%, и в дальнейшем по прогнозу он будет снижаться с темпом 4–5% в год. Цена в декабре оказалась выше прогноза (на 5,0%), но в дальнейшем прогнозируется ее снижение с темпом 3–4% в год (рис. 47).

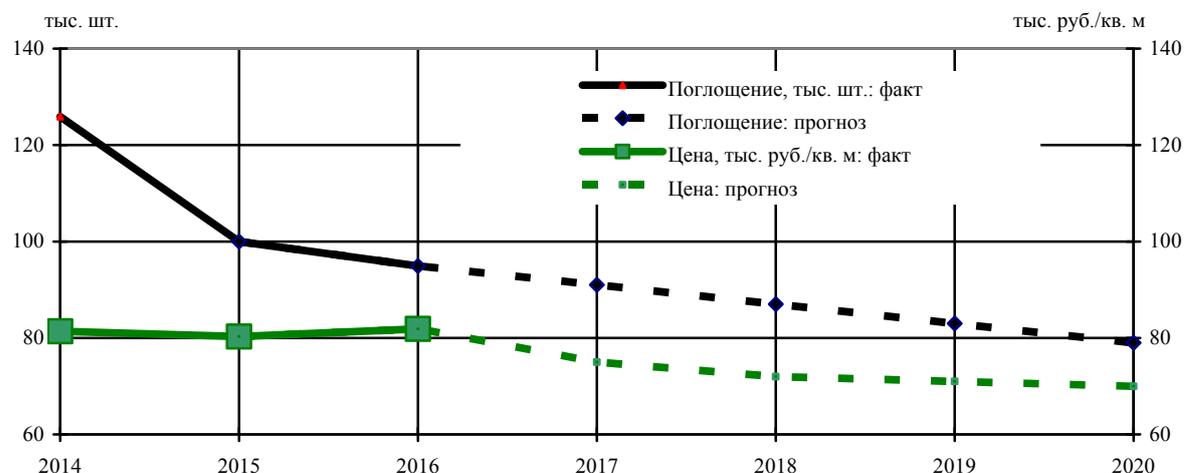


Рис. 47. Прогноз годового объема поглощения и динамики цен на конец года (декабрь) на первичном рынке жилья Московской области

Источник: факт – Росреестр, Комитет по аналитике МАР, прогноз – ООО «Стерникс Консалтинг».

На вторичном рынке жилья Московской области объем поглощения в 2016 г. оказался чуть ниже прогноза (на 1,2%), и в дальнейшем по прогнозу он будет снижаться с темпом 4–5% в год. Цена в декабре оказалась ниже прогноза (на 2,4%), и в дальнейшем предполагается ее снижение с темпом 3–4% в год (рис. 48).

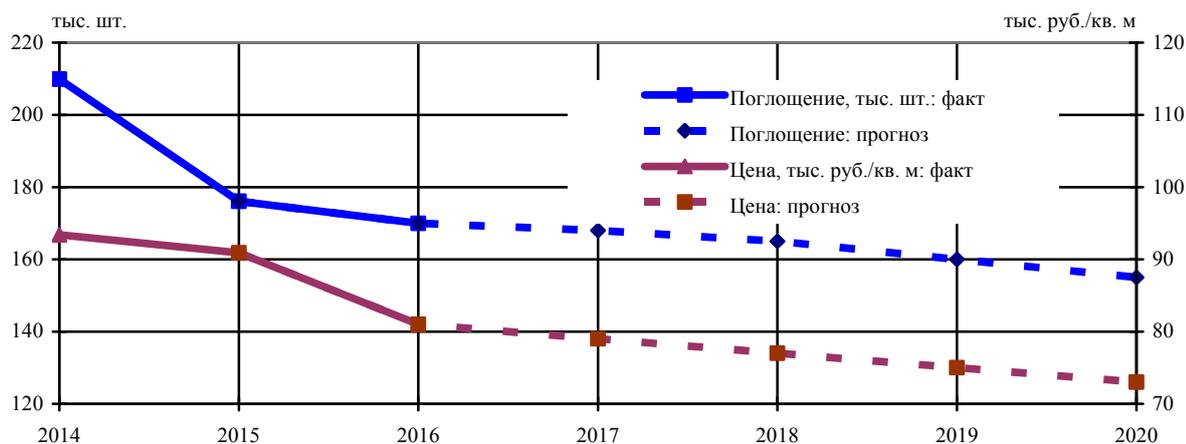


Рис. 48. Прогноз годового объема поглощения и динамики цен на конец года (декабрь) на вторичном рынке жилья Московской области

Источник: факт – Росреестр, Комитет по аналитике МАР, прогноз – ООО «Стерникс Консалтинг».

Таким образом, до 2020 г. включительно прогнозируется продолжение рецессии на рынке жилой недвижимости Московского региона со снижением основных индикаторов, но без существенного падения. В других городах можно ожидать как более существенных темпов падения объемов поглощения, цен, объемов строительства и ввода жилья, так и стабильного развития и даже небольшого роста основных показателей рынка жилой недвижимости.

Разумеется, существуют риски отклонения динамики рынка от прогноза.

Рост цен на жилье может произойти вследствие роста цен на нефть, отмены санкций, повышения доходов населения, отказа от инфляционного таргетирования и существенного ослабления денежно-кредитной политики. В случае нового обвала нефтяных цен и роста курса доллара, напротив, возможна следующая волна кризиса на рынке недвижимости с падением цен.

Раздел 6. Институциональные изменения

6.1. Государственный сектор и приватизационная политика¹

6.1.1. Масштабы государственной собственности

С 2016 г. началась публикация данных по «Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом». Она была утверждена Постановлением Правительства РФ от 29 января 2015 г. № 72 взамен показателей мониторинга государственного сектора экономики, проводившегося Росстатом еще с конца 90-х годов прошлого столетия на основании Постановления Правительства РФ от 4 января 1999 г. № 1 (в последующей редакции от 30 декабря 2002 г.). В «Системе показателей» содержатся также определенные сведения о количестве федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и акционерных обществ с участием РФ в капитале, которые ранее обычно публиковались в приватизационных программах на очередной срок (с 2011 г. – на 3 года, до того – на год). Некоторые данные имеются также в реестре федерального имущества и в новом «Прогнозном плане (программе) приватизации федерального имущества и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.», утвержденных уже в начале 2017 г. (табл. 1).

Таблица 1

Общества и организации в федеральной собственности, учтенные в реестре федерального имущества и «Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом в 2010–2016 гг.»

Дата	Хозяйственные общества с федеральным участием, ед.		Другие правообладатели объектов учета федерального имущества, ед.		
	пакет акций (доля) в капитале/из них АО	специальное право на участие в управлении «золотая акция» при отсутствии доли ^а	ФГУП	ФКП	ФГУ
На 1 января 2010 г.	3066/2950 ^б		3517 ^б		
На 1 января 2013 г.	2356/2337 ^б		1800/1795 ^б	72	20458
На 1 января 2016 г.	1557/1704 ^б	88/64 ^а	1488/1247 ^б	48	16194
На 7 апреля 2016 г. ^в		1683/1620 ^г	1236	48	16726
На 1 июля 2016 г.	1571	82	1378	47	16990

^а Специальное право не является объектом учета в реестре, но упоминается в различных материалах Росимущества в контексте данных по участию государства в капитале.

¹ Авторы раздела: Г. Мальгинов – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ; А. Радыгин – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ.

^б Количество АО и ФГУПов по данным приватизационных программ на 2010–2013 гг., 2014–2016 гг. и 2017–2019 гг. (в последней в данных по распределению по ОКВЭД речь идет об обществах, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности).

^в По данным реестра федерального имущества.

^г В числителе – всего юридических лиц, включая ЗАО и ООО, в знаменателе – количество пакетов акций и долей (можно предположить, что разница представляет число АО, где имеется «золотая акция», но прямое указание на это отсутствует).

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг., URL: www.economy.gov.ru, 23 апреля 2013 г.; Статистические данные по «Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом», URL: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г.; Отчет о деятельности Росимущества за 2015 г.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.

На 1 января 2016 г. Российская Федерация являлась собственником имущества 1247 ФГУПов и акционером 1704 АО. Сопоставляя эти показатели с аналогичными данными, публиковавшимися в предыдущих приватизационных программах, можно отметить уменьшение количества ФГУПов более чем на 30% по сравнению с началом 2013 г. и почти на 65% с началом 2010 г., а числа АО – на 27% и более чем на 42% соответственно. Количество ФГУПов в результате их опережающего сокращения стало меньше количества АО с долей РФ в капитале, что впервые и было зафиксировано в завершившейся приватизационной программе на 2014–2016 гг. Таким образом, среди коммерческих организаций, имеющих отношение к федеральной собственности, с 2012–2013 гг. количественно стали преобладать хозяйственные общества с различными формами государственного участия, которые более весомы с точки зрения их значимости в экономике.

Далее обратимся к изменениям, произошедшим в этой совокупности после 2010 г. на основании данных, содержащихся в трехлетних приватизационных программах, т.е. на начало 2010, 2013, 2016 гг. (табл. 2).

Таблица 2

Динамика количества и структура хозяйственных обществ (АО и ООО) по размеру доли государства в капитале (без АО с использованием специального права «золотая акция» при отсутствии доли) в 2010–2016 гг.

Дата	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)									
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале							
			100%		50–100%		25–50%		менее 25%	
			ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
На 1 января 2010 г. ^а	2950	100,0	1757	59,6	138	4,7	358	12,1	697	23,6
На 1 января 2011 г.	2957	100,0	1840	62,2	136	4,6	336	11,4	645	21,8
На 31 декабря 2011 г.	2822	100,0	1619	57,4	112	4,0	272	9,6	819	29,0
На 1 января 2013 г. ^б	2337/ 2356	100,0	1256/ 1257	53,7/53,3	100/ 106	4,3/4,5	227/ 228	9,7/9,7	754/ 765	32,3/ 32,5
На 1 января 2014 г.	2113	100,0	1000	47,3	95	4,5	224	10,6	794	37,6
На 1 января 2015 г.	1928	100,0	861	44,7	90	4,7	203	10,5	774	40,1
На 1 января 2016 г. ^в	1704	100,0	765	44,9	93	5,4	172	10,1	674	39,6
На 1 января 2016 г. ^г	1557	100,0	816 ^а		52,4 ^а		174	11,2	567 ^с	36,4 ^с
На 1 июля 2016 г. ^г	1571	100,0	711 ^а		45,3 ^а		189	12,0	671 ^с	42,7 ^с

^а Количество АО по данным приватизационной программы на 2010–2013 гг.

^б В числителе – количество АО по данным приватизационной программы на 2014–2016 гг., в знаменателе – количество АО и ООО по отчету об итогах деятельности Росимущества за 2013 г.

^в Количество АО по данным приватизационной программы на 2017–2019 гг. (в данных по распределению по ОКВЭД речь идет об обществах, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности).

^г Количество АО, акции которых находятся в федеральной собственности, по данным Росстата.

^д Общее количество АО с долей акций, находящихся в федеральной собственности, свыше 50% (без выделения АО с полными (100%) федеральными пакетами акций) и их удельный вес.

^е Расчетная величина по данным об общем количестве АО, акции которых находятся в федеральной собственности, и количестве таких АО по другим категориям исходя из доли в уставном капитале.

Источник: Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг.; Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.; Отчеты о деятельности Росимущества за 2010–2015 гг., URL: www.gosim.ru; Статистическая информация по показателям эффективности управления государственным имуществом, URL: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г.; расчеты авторов.

В наибольшей степени уменьшилось количество АО с полными (100% уставного капитала) госпакетами акций: на 39% – по сравнению с 2013 г. и на 56,5% – с 2010 г. Близкий к этому показатель сокращения (на 52%) по сравнению с началом 2010 г. наблюдался в группе АО с блокирующими (от 25 до 50% уставного капитала) госпакетами, хотя по сравнению с началом 2013 г. оно было существенно меньшим (примерно на 24%). Количество АО с контрольными (от 50 до 100% уставного капитала) госпакетами уменьшилось на 7% по сравнению с 2013 г. и на 1/3 – с началом 2010 г. В наименьшей же степени сократилась группа АО с миноритарными (25% и менее уставного капитала) госпакетами: на 10,6% по сравнению с началом 2013 г. и на 3,3% – с началом 2010 г.¹

В результате существенно изменилась структура АО по размеру федерального пакета акций в уставном капитале. Если на 1 января 2010 г. и 1 января 2013 г. на долю компаний, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль², приходилось более 64 и 58% всех АО с участием РФ, то к началу 2016 г. их удельный вес снизился почти до половины таких компаний. Доля АО с блокирующими госпакетами за 6 лет (2010–2015 гг.) сократилась примерно с 12 до 10% (в начале 2013 г. – 9,7%). Удельный вес АО с миноритарными госпакетами, напротив, постоянно рос: с 23,6% в 2010 г. до более чем 32% в 2013 г. и почти 40% в начале 2016 г. А наиболее благоприятная структура АО по размеру федерального пакета акций отмечалась на начало 2011 г., т.е. в момент перехода к реализации приватизационных программ со сроком действия 3 года. При этом нельзя не отметить различия в данных по общему количеству АО с участием РФ в капитале и по группам в зависимости от размера госпакета, содержащихся в новой приватизационной программе и представленных Росстатом по «Системе показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом на начало 2016 г.».

Для характеристики хозяйственных обществ с государственным участием важное значение имеют отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам очередного года, публикуемые Росимуществом с 2012 г.

По данным Федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ), по состоянию на 1 августа 2016 г. в реестре федерального имущества содержались сведения о 1593 АО, акции которых находятся в федеральной собственности, включая 72 АО, в от-

¹ К началу 2013 г. абсолютное количество АО с миноритарными госпакетами по сравнению с началом 2010 г. не только не сократилось, но и выросло на 8%.

² Исходя из совокупного количества АО с полными и мажоритарными госпакетами акций.

ношении которых используется специальное право на участие в управлении «золотая акция»¹. При этом из этих 1593 компаний Росимущество могло полноценно осуществлять права акционера в отношении всего лишь 735 АО (или 46,1% всех АО против 52,6% по состоянию на лето 2015 г., 54,7% – на лето 2014 г. и 57,7% – на лето 2013 г., 52,1% – на лето 2012 г.)². Начиная с 2014 г. удельный вес компаний, где Росимущество не ограничено в осуществлении прав акционера, неуклонно сокращался и впервые за 5 лет к лету 2016 г. составил менее половины.

Оставшиеся 858 компаний включали:

– общества с долей государства в уставном капитале менее 2%, где в соответствии с п. 1 ст. 53 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются (349 ед., или 21,9% всех АО);

– общества, где права акционера от имени государства переданы иным федеральным органам исполнительной власти (ФОИВам) и госкорпорациям (например, Минобороны России, ГК «Ростехнологии», «Росатом», либо по таким АО заключен договор доверительного управления) (297 АО, или 18,65% всех АО)³;

– общества, в отношении которых осуществляются процедуры банкротства в стадии конкурсного производства (150 АО, или 9,4% всех АО);

– общества, находящиеся в стадии ликвидации, реорганизации (48 АО, или 3,0% всех АО);

– общества, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации (например, приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур (далее – ВИС)) (14 АО, или 0,9% всех АО).

В *табл. 3* представлены данные о том, как в последние годы изменялись масштабы совокупности АО, где Росимущество ограничено в осуществлении прав акционера наряду с основаниями таких ограничений.

Прежде всего необходимо отметить, что по сравнению с 2012 г. количество АО, в отношении которых права Росимущества как акционера являлись ограниченными, сократилось почти на 1/3 (или на 400 ед.). Основной причиной такого изменения стало сокращение (более чем в 16 раз) группы АО, пакеты акций которых фактически отсутствуют в собственности Российской Федерации. Это можно объяснить большим вниманием, уделяемым процессу учета федерального имущества, и повышением уровня его технологичности, хотя в 2016 г. их количество оказалось почти в 5 раз большим, чем в 2013 г. (3 ед. – абсолютный минимум). Примерно на 23% сократилось количество обществ, где

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2015 г.

² Отсутствие ограничений на осуществление прав акционера для Росимущества не означает полное отстранение от управления соответствующими компаниями отраслевых ФОИВов, которые вовлекаются в этот процесс на общих основаниях, исходя из распределения полномочий, определенных в Положении об управлении находящимися в федеральной собственности акциями АО и использовании специального права на участие РФ в управлении АО («золотая акция») (утверждено Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738).

³ Объединение в одну группу АО, где права акционера от имени государства переданы отличным от Росимущества ФОИВам, госкорпорациям (ГК) и доверительным управляющим, представляется не вполне корректным ввиду того, что одной из базовых характеристик ГК как юридических лиц, отнесенных в российском законодательстве к категории некоммерческих организаций, является собственность ГК на свое имущество, что, вообще говоря, должно распространяться и на госпакеты акций, передаваемые им в качестве имущественного взноса.

права акционера переданы другим субъектам, на 20% – АО с долей государства менее 2%. При этом количество обществ, находящихся в стадии конкурсного производства, уменьшилось всего на 4%, а находящихся в стадии ликвидации – почти на 13%¹. В результате доля АО, где Росимущество ограничено в правах акционера, по отношению ко всем обществам, акции которых находятся в федеральной собственности, выросла по всем причинам, кроме фактического отсутствия в собственности РФ. Наиболее многочисленной группой таких обществ являются АО с долей государства в капитале менее 2%, их удельный вес вырос с 16,5% в 2012 г. до почти 22% в 2015 г., что превысило их долю в конце 2011 г. (20%).

Таблица 3

Динамика количества и структура акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, где Росимущество ограничено в осуществлении прав акционера, в 2012–2016 гг.

Причина ограничения прав акционера	На 1 августа 2012 г.		На 1 августа 2013 г.		На 7 июля 2014 г.		На 1 августа 2015 г.		На 1 августа 2016 г.	
	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО	ед.	% ко всем АО
Всего АО Из них:	1258	47,9	988	42,3	949	45,3	884	47,4	858	53,85
доля государства в капитале менее 2% ^а	434	16,5	465/134 ^б	19,95	436/78 ^б	20,8	373/75 ^б	20,0	349/61 ^б	21,9
права акционера переданы другим субъектам ^в	387	14,75	316	13,55	302	14,4	291	15,6	297	18,65
осуществление процедуры банкротства в стадии конкурсного производства	156	5,95	145	6,2	146	7,0	151	8,1	150	9,4
стадия ликвидации	55	2,1	59	2,5	57	2,7	60 ^г	3,2	48 ^г	3,0
отсутствие в собственности РФ ^д	226	8,6	3	0,1	8	0,4	9	0,5	14	0,9

^а В соответствии с п. 1 ст. 53 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» предложения акционера в повестку общего собрания акционеров не принимаются.

^б В знаменателе – количество АО, в отношении которых параллельно используется специальное право на участие Российской Федерации в управлении данными обществами («золотая акция»).

^в Прочие органы исполнительной власти, госкорпорации. Либо заключены договора доверительного управления.

^г Включая АО в стадии реорганизации.

^д Пакеты акций которых де-факто отсутствуют в федеральной собственности (ранее приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур, не зарегистрирован выпуск акций, прекращение деятельности в связи с ликвидацией или реорганизацией), но информация об этом находится в стадии внесения в реестр.

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2011–2015 гг.; расчеты авторов.

Снижение удельного веса компаний, где доля государства не позволяет осуществлять полноценный корпоративный контроль, происходит не только в связи с повышением доли АО с долей государства в капитале менее 2%, но и вследствие избираемых приоритетов в приватизации в отношении тех обществ, где Росимущество не ограничено в правах акционера (табл. 4).

¹ Правда, для 2015–2016 гг. в эту группу попали и АО, находящиеся в стадии реорганизации.

Таблица 4

Динамика количества и структура хозяйственных обществ по размеру доли государства в капитале и включению в прогнозные планы приватизации в 2012–2016 гг.

Дата	Хозяйственные общества (АО и ООО), где РФ является акционером (участником)									
	всего, ед.	доля, %	из них с размером доли государства в уставном капитале							
			100%		50–100%		25–50%		2–25%	
			ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
На 1 августа 2012 г.										
по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера*	1371/ 2629**	100,0	886	64,6	76	5,55	211	15,4	198	14,45
На 1 августа 2013 г.										
по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера*	1345/ 2333**	100,0	874	65,0	83	6,15	185	13,75	203	15,1
по АО, включенным в прогнозные планы приватизации ***	975	100,0	716	73,4	41	4,2	116	11,9	102	10,5
На 7 июля 2014 г.										
по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера*	1147/ 2096**	100,0	709	61,8	66	5,8	171	14,9	201	17,5
по АО, включенным в прогнозные планы приватизации ***	842	100,0	596	70,8	36	4,3	113	13,4	97	11,5
На 1 августа 2015 г.										
по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера*	980/ 1864**	100,0	589	60,1	55	5,6	142	14,5	194	19,8
по АО, включенным в прогнозные планы приватизации ***	668	100,0	469	70,2	18	2,7	90	13,5	91	13,6
На 1 августа 2016 г.										
по АО, где Росимущество не ограничено в осуществлении права акционера*	735/ 1593**	100,0	469	63,8	48	6,5	91	12,4	127	17,3
по АО, включенным в прогнозные планы приватизации ***	478	100,0	336	70,3	14	2,9	56	11,7	72	15,1

* Без учета 1) АО с долей государства менее 2%; 2) АО, где права акционера от имени РФ осуществляют другие субъекты (прочие органы исполнительной власти, госкорпорации, либо с заключением договоров доверительного управления); 3) АО, находящиеся в состоянии банкротства (на стадии конкурсного производства); 4) АО, находящиеся в стадии ликвидации; 5) АО, пакеты акций которых де-факто отсутствуют в федеральной собственности (ранее приватизированы, переданы в уставные капиталы вертикально-интегрированных структур).

** В знаменателе – общее количество АО по данным реестра федерального имущества.

*** Только из числа тех, где Росимущество может осуществлять права акционера без ограничений.

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и об использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2011–2015 гг.; расчеты авторов.

Представленные в табл. 4 данные позволяют определить причину роста удельного веса компаний, где государство из-за размера своей доли в капитале не в состоянии осуществлять полноценный корпоративный контроль. Дело в том, что в рамках совокупности хозяйственных обществ, где Росимущество не ограничено в осуществлении права

акционера, доли хозяйственных обществ с полными, контрольными и блокирующими пакетами акций, включенными в приватизационные программы 2011–2013 гг. и 2014–2016 гг., как правило, превышали доли компаний с миноритарными пакетами. Среди последних в прогнозные планы приватизации включались не более половины, тогда как среди компаний с полными пакетами – 80% и более, среди компаний с контрольными пакетами – около 50% и более¹, среди компаний с блокирующими пакетами – более 60% (табл. 5).

Таблица 5

Доля АО, включенных в прогнозные планы приватизации, в общем количестве хозяйственных обществ, где Росимущество не ограничено в правах акционера, по размеру государственного пакета акций в 2012–2016 гг., %

Дата	Полные (100%)	Контрольные (50–100%)	Блокирующие (25–50%)	Миноритарные (2–25%)
На 1 августа 2013 г.	81,9	49,4	62,7	50,2
На 7 июля 2014 г.	84,1	54,5	66,1	48,3
На 1 августа 2015 г.	79,6	32,7	63,4	46,9
На 1 августа 2016 г.	1,6	29,2	61,5	56,7

Источник: Отчеты Росимущества об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2012–2015 гг.; расчеты авторов.

В 2016 г. наблюдалась небольшая коррекция указанной тенденции: доля компаний с миноритарными пакетами, включенных в приватизационную программу, превысила половину (около 57%), уступая тем не менее величине аналогичного показателя для компаний с полными (около 72%) и блокирующими (61,5%) пакетами, хотя для компаний с контрольными пакетами она составила менее 30%.

Если рассматривать первые данные «Системы показателей для оценки эффективности управления государственным имуществом» за 2016 г. более широко, не ограничиваясь только федеральным уровнем, то при сопоставлении с данными по мониторингу состава государственного сектора, который проводился Росстатом до 2015 г., получается следующая картина (табл. 6).

Общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, по данным новой «Системы», к середине 2016 г. составило около 65,2 тыс. ед., что превышает аналогичную величину по данным мониторинга госсектора двумя годами ранее примерно на 1,6 тыс. ед., но меньше показателя на начало 2013 г. примерно на 1,8 тыс. ед. Для сопоставимых категорий хозяйствующих субъектов можно отметить увеличение по сравнению с последними имеющимися данными, полученными при мониторинге госсектора на середину 2014 г.², числа госучреждений примерно на 2,7 тыс. ед. (или на 5%) при уменьшении количества унитарных предприятий примерно на 250 ед. (или на 6%). При этом число госучреждений к середине 2016 г. оказалось даже большим, чем 3 годами ранее. В отношении хозяйственных обществ делать какие-либо выводы затруднительно ввиду несопоставимости этой категории в старой и новой системах учета. Можно лишь сказать, что их общее количество к середине 2016 г. (около

¹ Исключением явился 2015 г., когда доля компаний с контрольными пакетами, включенными в приватизационную программу, не превысила 1/3.

² Последний бюллетень о развитии госсектора экономики выпущен за январь–сентябрь 2014 г., но для среднесрочного анализа вполне подходят и полугодовые данные на 1 июля 2014 г.

3,7 тыс. ед.) превышало число хозяйственных обществ, где государству принадлежал контрольный пакет, к началу 2013 г. (3,5 тыс. ед.).

Таблица 6

Число организаций государственного сектора экономики, учтенных Росимуществом, его территориальными управлениями и органами по управлению государственным имуществом субъектов РФ в 2013–2014 гг., и количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, на 1 января и 1 июля 2016 г. (по данным государственной регистрации) по организационно-правовым формам

Дата	Всего	ГУПы, включая казенные предприятия	Государственные учреждения	Хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% акций (долей) находятся	
				в государственной собственности	в собственности хозяйственных обществ, относящихся к государственному сектору экономики
На 1 января 2013 г.	67003*	4891	56247	3501	2364
На 1 июля 2013 г.	66131*	4589	56100	3201	2241
На 1 января 2014 г.	64616*	4408	54699	3097	2412
На 1 июля 2014 г.	63635*	4236	54173	2988	2238
На 1 января 2016 г.	65587**	4284	56693/56649***	3888****	...
На 1 июля 2016 г.	65218**	3982	56893/56856***	3718****	...

* 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.

** Включая хозяйствующие субъекты, имеющие организационно-правовую форму, отличную от унитарных предприятий, госучреждений и хозяйственных обществ (производственные (артели) и потребительские кооперативы, ассоциации (союзы), товарищества собственников недвижимости, фонды, публично-правовые компании и др.).

*** Без учета государственных академий наук и частных учреждений, которые в новой «Системе» отнесены к учреждениям, но должны быть исключены для обеспечения корректности сопоставления.

**** Общее количество хозяйственных обществ безотносительно размера госпакета (доли), данные о числе хозяйственных обществ с контрольным пакетом акций, принадлежащим государству, имеются только для АО, акции которых находятся в федеральной собственности.

Источник: О развитии государственного сектора экономики Российской Федерации в 2012 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2013 г. (с. 7–11), в 2013 г. (с. 7–11), в 1-м полугодии 2014 г. (с. 7–11). М.: Росстат, 2013–2014 гг.; Статистическая информация по показателям эффективности управления государственным имуществом, URL: www.gks.ru, 20 марта 2016 г., 5 сентября 2016 г.

Если рассматривать динамику на более коротком временном отрезке, то в течение 1-го полугодия 2016 г. произошло уменьшение числа унитарных предприятий более чем на 7%, хозяйственных обществ – на 4,4%, тогда как количество госучреждений незначительно (менее чем на 0,5%) выросло.

6.1.2. Приватизационная политика

2016 г. стал завершающим для реализации «Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг.», утвержденных Распоряжением Правительства РФ от

1 июля 2013 г. № 1111-р. Это уже вторая трехлетняя приватизационная программа, разработанная с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от одного года до трех лет), исходя из изменений, внесенных в действующий закон о приватизации весной 2010 г.

Как и в случае с предыдущей приватизационной программой, в действовавший документ стали вноситься многочисленные изменения и дополнения. Всего с момента утверждения «Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг.» было принято 90 соответствующих нормативно-правовых актов (НПА), из которых 37 было издано в 2015 г., 22 – в 2014 г., а еще 3 – в декабре 2013 г. Таким образом, по интенсивности корректировок (принятие 28 НПА) уходящий год уступал прошлому, но превзошел предшествующие полтора года (2014 г. вместе со 2-м полугодием 2013 г.).

Наиболее существенной из них стало внесение в мае 2016 г. в перечень крупнейших компаний, приватизируемых на основании отдельных решений президента и правительства РФ, компании «Башнефть», продажа контрольного пакета которой в середине октября стала одной из трех наиболее крупных приватизационных сделок года.

В двух из них основным действующим лицом стала «Роснефть», в отношении которой в приватизационной программе 2014–2016 гг. указывалось, что до 2016 г. планируется сокращение доли участия ОАО «Роснефтегаз» в уставном капитале ОАО «Нефтяная компания «Роснефть» до 50% плюс 1 акция. Эта сделка состоялась в самом конце 2016 г. – 19,5% акций «Роснефти» перешли к альянсу зарубежных инвесторов в лице швейцарской компании Glencore и суверенного фонда Катара за 10,5 млрд евро.

Однако в отличие от сделки по продаже «Башнефти» эти средства поступили в бюджет не напрямую, а в виде дивидендов самого «Роснефтегаза», выступающего по отношению к «Роснефти» в роли материнской компании, что позволяет охарактеризовать сделку, скорее, как квазипrivатизационную, находящуюся на стыке с проблематикой управления государственным сектором экономики. Поправками в закон о федеральном бюджете на минувший 2016 г., принятыми в конце ноября, ст. 21 была дополнена ч. 17, предусматривающей, что в случае отчуждения АО «Роснефтегаз» акций ПАО «Нефтяная компания «Роснефть» вся сумма средств, полученных «Роснефтегазом» от продажи указанных акций, подлежит перечислению в 2016 г. в федеральный бюджет в счет выплаты дивидендов по акциям АО «Роснефтегаз» в 2017 г. по итогам 2016 г.

Сделка по продаже пакета акций «Роснефти» должна была принести в федеральный бюджет 710,8 млрд руб. Данная величина по Распоряжению Правительства РФ от 3 ноября 2016 г. № 2330-р была определена как стоимость пакета (748,26 млрд руб.), скорректированная на поправочный коэффициент 0,95, рекомендованный привлеченным АО «Роснефтегаз» инвестиционным консультантом. Последующим Распоряжением Правительства РФ от 7 декабря 2016 г. № 2613-р в предыдущий документ в части определения цены сделки были внесены изменения. Выданные после этого директивы от 7 декабря 2016 г. № 93688п-П13 представителям государства в совете директоров «Роснефтегаза» предусматривали отчуждение акций «Роснефти» по цене организованных торгов на Московской бирже 6 декабря с применением прежнего поправочного коэффициента, что опускало цену продаваемого пакета до 692,39 млрд руб.¹

¹ URL: www.rosim.ru, 12.12.2016.

Источником же покрытия разницы между данной величиной и 710,8 млрд руб. стала выплата в федеральный бюджет по итогам трех кварталов 2016 г. промежуточных дивидендов в размере более 18,4 млрд руб. Такое решение было принято в соответствии с директивами правительства РФ от 12 декабря 2016 г. № 9488п-2016 и распоряжением Росимущества «О решениях внеочередного общего собрания акционеров АО «Роснефтегаз» от 12 декабря 2016 г. № 1000-р, изданным в соответствии с решением совета директоров АО «Роснефтегаз»¹.

В случае же сделки по продаже контрольного пакета акций «Башнефти» (50,08% уставного капитала) «Роснефть» стала его покупателем за 329,69 млрд руб. Эта цена была определена на основании прошедшего экспертизу со стороны СПО оценщиков отчета АО «ВТБ Капитал», являвшегося единственным исполнителем госзаказа на организацию отчуждения акций компании (агентом). Условия сделки были одобрены Распоряжением Правительства РФ от 10 октября 2016 г. № 2130-р, где в числе прочего указывался источник средств для оплаты услуг агента – дополнительные бюджетные ассигнования после внесения изменений в федеральный бюджет минувшего года или принятия нового трехлетнего бюджета на 2017–2019 гг.²

Две указанные сделки в нефтяной отрасли, состоявшиеся в IV квартале, предваряла продажа пакета акций АК «АЛРОСА» (10,9% акций) в июле 2016 г. После февраля 2014 г. она стала первой приватизационной сделкой в стране, когда объектом являлись компании из первого раздела прогнозного плана (программы) приватизации, приватизируемые на основании отдельных решений.

На официальном уровне она характеризуется как успешная ввиду того, что ее реализация проходила в условиях неблагоприятной финансово-экономической конъюнктуры, в ее подготовке принимали участие исключительно российские специалисты, имел место минимальный дисконт (менее 4%) к цене закрытия³. В Распоряжении Правительства РФ от 11 июля 2016 г. № 1479-р прямо указаны покупатель (компания «ВТБ Капитал ПЛС») и цена продажи акций (65 руб./шт.), а также то, что вознаграждение агенту («Сбербанк КИБ») выплачивается за счет дополнительных бюджетных ассигнований после внесения изменений в федеральный бюджет текущего года или принятия нового трехлетнего бюджета на 2017–2019 гг. Государство взяло обязательство в дальнейшем воздержаться от дополнительной продажи своих акций на протяжении полугода.

Бюджетный эффект этой сделки можно оценить в 52,18 млрд руб., т.е. существенно больше того, что принесло проведенное осенью 2013 г. размещение акций акционерной компании «АЛРОСА» путем публичного предложения широкому кругу инвесторов по международным стандартам (организатор сделки – частная компания с неограниченной ответственностью «Голдман Сакс»). Тогда на Московской бирже предлагались 7% акций АК «АЛРОСА», находившихся в федеральной собственности, и 7% акций, принадлежавших Республике Саха (Якутия), а также 2% квазиказначейских акций, которые контролировала сама компания (всего 16% акций). Общая сумма сделки составила 41,3 млрд руб., включая 18 млрд руб. за отчуждаемые из федеральной собственности 7% акций. Вместе с тем нельзя не отметить весьма ограниченный период сбора заявок (с 6 по

¹ Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2016 г.

² URL: www.economy.gov.ru, 10.10.2016.

³ URL: www.rosim.ru, 12.07.2016.

11 июля) и изначальную ориентацию на аффилированные с госкомпаниями структуры, что нашло свое выражение и в характеристике покупателя.

Таким образом, по итогам реализованных в 2016 г. 3 крупнейших сделок в бюджет Российской Федерации поступило 1092,675 млрд руб., а с учетом еще 2 таких сделок 2014 г. (продажа пакетов акций ОАО «ИНТЕР РАО ЕЭС» за 18,796 млрд руб. и «Архангельский траловый флот» за 2,2 млрд руб.) полученная за весь период действия второй трехлетней приватизационной программы¹ сумма составит около 1113,7 млрд руб.

Заметим, что в первой трехлетней приватизационной программе на 2011–2013 гг. сохранилась оценка возможных бюджетных доходов от крупнейших сделок в размере 1 трлн руб. При этом за 2011–2013 гг. было реализовано 13 сделок с акциями крупнейших акционерных обществ, осуществленных с привлечением инвестиционных консультантов, что в 2,6 раза больше, чем в 2014–2016 гг. Однако их общая сумма оказалась почти вдвое меньшей (585 млрд руб.). Без сделки по «Роснефти», состоявшейся в конце 2016 г., соотношение было бы в пользу первой трехлетней приватизационной программы, ибо при таком раскладе общая сумма крупнейших сделок за 2014–2016 гг. составит около 402,9 млрд руб.

Радикально поменялось и их содержание. В 2011–2013 гг. из 13 сделок 3 не имели прямого бюджетного эффекта, поскольку носили характер сокращения доли государства или контролируемых им компаний в капитале: 2 являлись размещением дополнительной эмиссии акций (ОАО «Объединенная зерновая компания» (ОЗК) в 2012 г. на 5,951 млрд руб. и «Банк ВТБ» в 2013 г. на 102,5 млрд руб.), еще в одной состоялась продажа «Роснефтегазом» 5,66% акций ОАО «Роснефти» в пользу ВР на общую сумму 148,1 млрд руб. в рамках сделки по приобретению акций ТНК-ВР самой «Роснефтью». В совокупности (256,6 млрд руб.) на их долю пришлось около 44% всей суммы по крупнейшим сделкам.

В 2014–2016 гг. бюджетообразующими являлись все крупнейшие сделки, включая и сделку по «Роснефти» конца 2016 г., которая по формальным признакам сходна со сделкой 2013 г., но благодаря особому нормативному обеспечению стала важным подспорьем для пополнения федерального бюджета в весьма непростой ситуации в экономике. Некоторым аналогом выступает здесь перечисление в бюджет средств, полученных Центробанком РФ от продажи пакета акций Сбербанка в 2012 г. (159,3 млрд руб.), в размере, определенном как разница между суммой выручки от продажи и их балансовой стоимостью, за вычетом расходов, связанных с продажей указанных акций, с соответствующим уменьшением подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли, полученной ЦБ РФ по итогам 2012 г.

Не принесла поступлений в бюджет реализация проекта консолидации аэропортовых активов во «Внуково» и «Шереметьево». Напомним, что приватизационной программой 2014–2016 гг. предусматривалось прекращение участия государства в капитале ОАО «Международный аэропорт «Шереметьево», «Аэропорт «Внуково», «Международный аэропорт «Внуково» в соответствии с решением президента и правительства РФ в отношении стратегического развития Московского авиационного узла.

После выхода в августе 2015 г. указов президента РФ в феврале 2016 г. были приняты соответствующие распоряжения правительства РФ и подписаны акционерные соглашения между государством и негосударственными акционерами, которые призваны обес-

¹ В 2015 г. такие сделки не проводились ввиду неблагоприятной финансово-экономической ситуации.

печить сохранение за государством необходимого контроля за деятельностью объединенных операторов и принятием ключевых решений. С учетом проведенной оценки вносимого сторонами имущества доля государства в капитале учреждаемого АО «Аэропорт «Шереметьево» должна составлять около 31,6%, а в капитале АО «Международный аэропорт «Внуково» – 25,1%, т.е. будет иметь небольшое превышение над заранее определенными порогами корпоративного контроля в размере блокирующего пакета¹.

Применительно к АО «Международный аэропорт «Внуково» (МАО) состоялась оплата Росимуществом и негосударственными акционерами уставного капитала общества. Доля государства оплачивалась пакетом акций АО «Аэропорт «Внуково» (74,74% акций), а доля 4 негосударственных акционеров – имуществом, указанным в Распоряжении Правительства РФ от 13 февраля 2016 г. № 217-р². К числу условий акционерного соглашения данным правительственным распоряжением отнесены право РФ на избрание 3 представителей в совет директоров и согласование вариантов голосования негосударственного акционера по определенным соглашениям вопросам компетенции общего собрания акционеров, права и обязательства сторон по возможному отчуждению акций с указанием вариантов определения их цены и перечня событий, наступление которых влечет возникновение таких прав. Согласно решению Банка России от 10 ноября 2016 г. осуществлена государственная регистрация отчета об итогах дополнительного выпуска обыкновенных акций АО «Международный аэропорт «Внуково» с долей государства в капитале в 25,12%, как и было намечено³.

Реализация мероприятий по учреждению Российской Федерацией и ООО «Шереметьево холдинг» нового АО «Аэропорт «Шереметьево» проходила следующим образом. В его уставный капитал ООО «Шереметьево холдинг» внесено имущество, предусмотренное Распоряжением Правительства РФ от 11 февраля 2016 г. № 201-р⁴, а государством внесен пакет акций АО «Международный аэропорт «Шереметьево» (МАШ) в размере 83,038% от общего количества размещенных акций.

Между ООО «Шереметьево холдинг» и Российской Федерацией заключено акционерное соглашение от 15 февраля 2016 г., предусматривающее дополнительные права государства на участие в управлении деятельностью учрежденного АО «Аэропорт «Шереметьево» и АО «МАШ», включая избрание представителей в составы советов директоров и согласование вариантов голосования негосударственного акционера по определенным соглашениям вопросам компетенции общих собраний акционеров АО «Аэропорт «Шереметьево» и «МАШ». К числу условий соглашения вышеуказанным правительственным распоряжением отнесены права и обязательства сторон по отчуждению акций с указанием вариантов определения их цены и перечня событий, наступление которых влечет возникновение этих прав. В реорганизуемых обществах осуществлена оценка акций, проводилась подготовка внеочередных общих собраний акционеров по вопросам осуществления мероприятий по реорганизации.

¹ URL: www.rosim.ru, 15.02.2016, 29.02.2016.

² Различные активы, включая доли, составляющие в сумме контрольную и полную величину в уставных капиталах 2 хозяйственных обществ (АО и ООО), деятельность которых связана с функционированием аэропортового комплекса, денежные средства в совокупности более 5,6 млрд руб., нежилые здания во «Внуково».

³ URL: www.rosim.ru, 31.12.2016.

⁴ 9 различных активов, представляющих в основном доли контрольной и полной величины в уставных капиталах хозяйственных обществ (АО и ООО), деятельность которых так или иначе связана с функционированием аэропортового комплекса в «Шереметьево».

При этом в отличие от МАВ завершение всех мероприятий ожидается только в 2017 г. Речь идет о реорганизации АО «МАШ» в форме присоединения к нему АО «Аэропорт «Шереметьево», об увеличении уставного капитала АО «МАШ» путем дополнительного выпуска акций в связи с его реорганизацией и о внесении изменений в перечень стратегических акционерных обществ по размеру доли государства в уставном капитале АО «МАШ» по итогам его реорганизации. К тому же условия акционерного соглашения, предусмотренные указанным правительственным распоряжением, более сложны по исполнению, что связано, в частности, с обязательствами негосударственного акционера по строительству объектов недвижимого имущества.

Всего по данным отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2017 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 406 795,2 млн руб., что обеспечило символическое перевыполнение бюджетных назначений (на 0,4%).

Эта величина, включающая все средства от сделок с пакетами акций, превосходит прогноз доходов от приватизации текущего года, содержащийся в пояснительной записке к законопроекту о федеральном бюджете на 2017–2019 гг., где они оценивались в 381,6 млрд руб. (против 33,2 млрд руб. при ссылке на Закон № 359-ФЗ¹). Она включает и приватизационные поступления помимо выручки от крупнейших сделок. В этой части в ходе реализации приватизационной программы 2014–2016 гг. Росимуществу год от года устанавливались повышенные плановые задания. Если в первый год действия его величина совпадала с прогнозом поступлений, содержащимся в самом прогнозном плане (программе) (3 млрд руб.), то во втором она увеличилась до 5 млрд руб. В 2016 г. такая сумма была получена уже к середине года (5,046 млрд руб. по итогам 1-го полугодия)², что обусловило перевыполнение и более высокого годового задания (8,5 млрд руб.).

Последний год действия второй приватизационной программы оказался наиболее успешным и в других аспектах. В 2016 г. был обеспечен кратный (примерно втрое) рост общего числа проведенных торгов по сравнению с предыдущим годом. Общее количество реализованных сделок выросло со 141 до 461, или примерно в 3,3 раза (в 2014 г. – 119 сделок).

В 2016 г. было реализовано 179 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ (АО) на сумму 9,47 млрд руб., а в отношении 60 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) приняты решения об условиях приватизации. Количество проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ выросло по сравнению с 2015 г. почти на 3/4, превысив величину докризисного 2013 г. По сумме сделок (9473,3 млн руб.) прирост оказался более скромным (менее 30%), хотя эта величина и превысила показатель 2014 г. (8020,12 млн руб.).

Сделки, когда конечная стоимость пакетов акций превышала начальную цену активов, были немногочисленными. В качестве такого примера можно назвать продажу 100%

¹ Между тем в самом Законе «О федеральном бюджете на 2016 год» от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 22 ноября 2016 г. № 397-ФЗ) данные по величине средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, отсутствуют. Величина в 33,2 млрд руб. упоминалась в пояснительной записке к правительственному законопроекту о федеральном бюджете на 2016 г.

² URL: www.rosim.ru, 11.07.2016.

акций ОАО «Издательско-полиграфическое предприятие «Кузбасс», в ходе которой она увеличилась с 67 млн до 153 млн руб. при участии 9 претендентов. Также с превышением начальной цены посредством публичного предложения были проданы федеральные пакеты акций АО «Научно-исследовательский институт металлургической теплотехники», ряда дорожно-эксплуатационных предприятий. Независимым продавцом во всех этих сделках выступало АО «Российский аукционный дом» (РАД)¹.

Таким образом, была прервана сложившаяся с 2012 г. практика постоянного уменьшения количества проданных пакетов акций (долей участия) и относительной стабильности приватизации унитарных предприятий, если исходить из численности тех, в отношении которых были изданы распоряжения об ее условиях. Их ежегодное количество в 2013–2015 гг. колебалось в интервале 25–35 ед. (табл. 7).

Таблица 7

Сравнительные данные по динамике приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных пакетов акций в 2008–2016 гг.

Период	Количество приватизированных предприятий (объектов) федеральной собственности (по данным Росимущества)		
	приватизировано ФГУПов ¹ , ед.	продано пакетов акций АО, ед.	продано объектов казны, ед.
2008	213	209 ²	...
2009	316+256 ³	52 ²	...
2010	62	134 ²	...
2008–2010	591+256 ³	395 ²	... ⁴
2011	143	317 ⁵ /359 ²	3
2012	47 ⁶	265 ⁵	40
2013	26	148 ⁵	22
2011–2013	216	730 ⁵	65
2014	33	107 ⁵	12
2015	35 ⁷	103 ⁵	38
2016	60 ⁷	179 ⁵	282
2014–2016	125 ⁷	389 ⁵	332

¹ Завершены все подготовительные мероприятия и приняты решения об условиях приватизации.

² С учетом пакетов акций, объявление о продаже которых состоялось в предыдущем году.

³ Количество ФГУПов, по которым решение об акционировании принято Минобороны РФ, в дополнение к тем, где аналогичное решение принято Росимуществом.

⁴ Имеющаяся информация о продаже объектов иного имущества в указанный период сводится к продаже 4 объектов высвобождаемого недвижимого военного имущества с октября 2008 г. по январь 2009 г., а также о принятии решения об условиях приватизации и публикации информационных сообщений о продаже объектов в конце 2010 г., по которым итоги торгов подводились уже в 2011 г.

⁵ Без учета продаж акций, осуществленных с помощью инвестиционных консультантов.

⁶ Расчетная величина, исходя из данных отчета Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2011–2013 гг. об общем количестве ФГУПов, в отношении которых в 2011–2013 гг. изданы распоряжения об условиях приватизации посредством преобразования в ОАО (216 ед.), и данных по итогам 2011 г. и 2013 г.

⁷ В отношении нескольких предприятий решения об условиях приватизации были отменены в 2015–2016 гг. и приняты повторно, поэтому общее количество ФГУПов, по приватизации которых приняты решения за 3 года в отдельности, несколько больше, чем следует из табличных данных по итогам 2014–2016 гг. (125 ед.).

Источник: Отчет о деятельности Росимущества в 2008 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества за 2009 г., М., 2010; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2010 г.; Доклад Минэкономразвития России об итогах приватизации федерального имущества в 2011 г.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы)

¹ URL: www.economy.gov.ru, 30.11.2016.

приватизации федерального имущества 2011–2013 гг.; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2014 г., URL: www.rosim.ru, 19.02.2015; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2015 г., URL: www.rosim.ru, 08.02.2016; Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2016 г.

Всего в рамках выполнения прогнозного плана приватизации на 2014–2016 гг. проведено 1529 торгов по продаже приватизируемых акций и 974 процедуры торгов по продаже объектов недвижимого имущества. За 3 года от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим, поступило более 24,8 млрд руб., из которых 8020,12 млн руб. – в 2014 г., 7342,29 млн руб. – в 2015 г. и 9473,3 млн руб. – в 2016 г.

Наибольшую лепту в полученный результат внесла продажа 88 пакетов акций (из переданных для реализации 213 пакетов¹) на сумму 12,3 млрд руб. (49,6% всей выручки) АО «Российский аукционный дом» (РАД). Сумма сделок по итогам 2016 г. (6,1 млрд руб.) сопоставима с совокупным итогом за 2 предыдущих года (2014 г. – 0,9 млрд руб., 2015 г. – 5,3 млрд руб.), а количество проданных пакетов (48 ед.) превысило его (2014 г. – 6, 2015 г. – 34). Еще 3 сделки (из переданных для реализации 11 пакетов акций на 623,2 млн руб. (2,5% всей выручки)) провело ООО «ВЭБ Капитал».

Таким образом, независимые продавцы обеспечили более половины всех поступлений (52%), хотя реализовали менее 1/4 всех проданных пакетов. Территориальные управления (ТУ) Росимущества реализовали больше пакетов акций (118 ед.), но выручили всего 1,32 млрд руб. (или 5,3%). Остальные продажи осуществил Центральный аппарат (ЦА) Росимущества. Но его роль в продажах постепенно снижалась. Так, в 1-м полугодии 2016 г. из 75 проданных пакетов акций АО на сумму 5,046 млрд руб. ЦА реализовал всего 5 пакетов акций на 210,8 млн руб. (4,2%)².

По сути, сложился новый организационный механизм продаж приватизируемого имущества, когда большая и всевозрастающая доля поступлений обеспечивается независимыми продавцами, хотя и при большем количестве активов, проданных ТУ, которым в 2014 г. были делегированы полномочия по продаже большого количества пакетов акций и объектов иного имущества.

Реализация программы приватизации в 2014–2016 гг. осуществлялась в условиях существенного сокращения платежеспособного инвестиционного спроса, обусловленного увеличением волатильности мировых рынков, замедлением темпов роста и последовавшим спадом в российской экономике, повышением стоимости кредитных ресурсов, используемых для финансирования инвестиций. Сохранялись характерные для процесса типовой приватизации явления, заключающиеся в низком спросе на приватизируемые активы. Так, в 2016 г. каждые 9 из 10 объявляемых аукционов признавались несостоявшимися в связи с отсутствием каких-либо заявок.

Однако системные мероприятия, реализованные Росимуществом и его территориальными управлениями в 2014–2016 гг., включая предпродажную подготовку приватизируемых объектов, их маркетинг среди потенциальных покупателей, совершенствование си-

¹ Пакеты акций 6 АО, которые передавались для реализации, затем были исключены из приватизационной программы. Наряду с пакетами акций РАДу для реализации был передан и 81 объект недвижимого имущества, из которых проданы 12 ед. на символическую сумму 39,9 млн руб.

² URL: www.rosim.ru, 11.07.2016.

стемы продаж (привлечение независимых продавцов и активизация использования региональных площадок ТУ, запуск продаж в электронной форме), расширение информационного обеспечения приватизации на фоне снижения инвестиционной активности позволили увеличить объемы продаж акций (долей в уставных капиталах), обеспечить дополнительные поступления доходов от приватизации, что способствовало перевыполнению растущих год от года бюджетных заданий.

Несмотря на существенное сокращение инвестиционного спроса, удалось повысить качество, прозрачность и открытость приватизационных процедур, что нашло выражение в уровне конкуренции за активы. Всего за 3 года (2014–2016 гг.) в торгах на право приобретения приватизируемых акций (долей в уставных капиталах) обществ приняло участие 1740 физических лиц и организаций, в том числе в 2016 г. – 1021 участник. Среднее количество участников торгов в расчете на каждую состоявшуюся приватизационную сделку в 2016 г. увеличилось примерно вдвое по сравнению с 2015 г. и приблизилось к 6 участникам. Величина этого показателя (5,7) оказалась наибольшей за весь период действия трехлетних программ приватизации, предыдущий максимум отмечался в 2012 г. (4,5).

Настоящий прорыв произошел в части приватизации имущества казны РФ. Многократное увеличение числа таких приватизируемых объектов по сравнению с первоначальной версией приватизационной программы (с 94 ед. до почти 1,6 тыс.), произошедшее в основном в 2015–2016 гг., существенным образом изменило всю структуру приватизируемого имущества, что означало переход от приватизации акций хозяйственных обществ, выступающих собственниками имущественных комплексов, к приватизации отдельных объектов недвижимого имущества.

В 2016 г. количество проданных объектов казны (282 ед.) выросло по сравнению с 2015 г. (38 ед.) примерно в 7,4 раза (в 2014 г. – 12 ед.). Впервые оно превысило число проданных пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, хотя в целом за 2014–2016 гг. последних было больше. Подведение итогов продажи 172 объектов казны запланировано в I квартале 2017 г.

Сумма сделок, подлежащих заключению по итогам торгов по продаже приватизируемого имущества казны РФ, выросла почти в 26 раз (до 1,27 млрд руб.). В предыдущие два года она не достигала и 50 млн руб. Отчасти такой результат объясняется продажей на аукционе самого крупного объекта, реализованного за 6 лет (земельный участок в столице площадью 1,27 га с расположенными на нем объектами недвижимости). Сумма сделки составила 602,316 млн руб. (или более 47% от совокупной суммы сделок), хотя начальная цена выросла менее чем на 1% (или всего на 5 млн руб.)¹.

В течение 2016 г. из предложенных к продаже 517 объектов недвижимого имущества было продано около 55% (282 ед.). По итогам приватизационной программы 2014–2016 гг. успешность продаж объектов казны оказалась большей, чем при продаже пакетов акций (долей). Если последних было реализовано 389 ед. при 1529 проведенных торгах (т.е. для продажи 1 пакета требовалось проведение примерно 4 торгов), то для продажи 332 объектов казны понадобилось 974 торга (т.е. для продажи 1 объекта требовалось проведение примерно 3 торгов).

¹ URL: www.rosim.ru, 01.12.2016.

В 2014–2016 г. в рамках реализации 31 указа президента РФ и 10 решений правительства РФ о создании/расширении вертикально-интегрированных структур (ВИС) Росимуществом осуществлялись мероприятия по созданию и расширению 19 ВИС, по 14 из которых мероприятия по формированию были полностью завершены. Всего в трехлетнюю программу приватизации в этой части были включены 52 ФГУПа, акции 158 АО и 764 объекта казны. На конец 2016 г. соответствующие решения об условиях приватизации были приняты в отношении 30 ФГУПов, 141 АО и 702 объектов казны.

Важным событием минувшего года можно считать начало продаж приватизируемого имущества в электронном виде.

Для реализации данной технологической новации, предусмотренной поправками, внесенными в закон о приватизации еще весной 2010 г., в итоге потребовалось более 6 лет. В 2012 г. были утверждены Положение об организации и проведении продаж государственного или муниципального имущества в электронной форме, в 2013 г. – «Требования к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования сайтом в сети Интернет, на котором будет проводиться такая продажа», а в конце 2015 г. – «Перечень электронных площадок» (6 организаций).

В 2016 г. Росимуществом с каждой электронной площадкой заключены договоры на оказание безвозмездных услуг по организации и проведению продаж государственного имущества в электронной форме.

В ходе мероприятий по подготовке и организации продаж в электронной форме Росимуществом были проведены ряд консультаций с ФАС и Минэкономразвития РФ для выработки решений, отвечающих высоким стандартам в сфере защиты конкуренции и доступности продаж приватизируемого имущества в электронном виде. Распределение лотов между электронными площадками проходит на заседаниях профильной комиссии, на которых с целью повышения прозрачности присутствуют уполномоченные представители каждой электронной площадки, а также представители Минэкономразвития РФ и ФАС. Лоты распределяются открыто, в случайном порядке между всеми площадками, включенными в «Перечень».

С ноября 2016 г. Росимущество перешло на реализацию приватизируемого имущества в электронной форме с привлечением всех электронных площадок. В конце месяца начался прием заявок претендентов на 8 объектов казны (земельные участки с объектами недвижимости, нежилые помещения), находящихся в Москве, Подмосковье и Пермском крае¹. А уже в начале текущего года состоялись первые продажи имущества на электронных аукционах. В этом формате были проданы 2 земельных участка в Перми за 2,579 млн и 4,992 млн руб. и нежилое помещение в Москве, итоговая стоимость которого выросла на 1/3 – с 19,841 млн до 26,441 млн руб. Росимущество исходит из того, что первый опыт продаж на электронных площадках показал их эффективность с точки зрения организации и проведения торгов, их удобство и доступность для участников, находящихся в различных регионах страны².

Электронная форма касается основных способов приватизации (аукцион, продажи посредством публичного предложения и без объявления цены). В начале 2017 г. на электронные торги выставлено 97 лотов, в том числе 42 объекта недвижимого имущества

¹ URL: www.rosim.ru, 18.11.2016, 25.11.2016.

² URL: www.rosim.ru, 23.01.2017.

(из них по 25 объектам полномочия продавца осуществляет АО «РАД») и акции 55 акционерных обществ¹.

Тем не менее итоги второй трехлетней приватизационной программы (2014–2016 гг.) по большинству параметров оказались существенно скромнее результатов первой (2011–2013 гг.).

Если в 2014–2016 гг. были проданы пакеты акций (доли в уставных капиталах) 389 хозяйственных обществ и 332 объекта казны РФ, а в отношении 125 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) приняты решения об условиях приватизации, то в 2011–2013 гг. эти показатели составляли 730 пакетов акций (долей) хозяйственных обществ (без учета пакетов, объявление о продаже которых состоялось в 2010 г.), 65 объектов казны и 216 ФГУПов. Произошло уменьшение количества проданных пакетов акций (долей) на 47%, приватизируемых ФГУПов – на 42%. Сумма поступлений от продажи пакетов акций (долей) хозяйственных обществ, не относящихся к крупнейшим (более 24,8 млрд руб.), оказалась меньше, чем в 2011–2013 гг. (около 25,7 млрд руб.), не говоря уже о влиянии инфляции.

В то же время число проданных объектов казны выросло более чем в 5 раз. Можно говорить о некоторых успехах в части привлечения к приобретению приватизируемых компаний преимущественно профильных стратегических инвесторов, заинтересованных в их дальнейшем развитии («Архангельский траловый флот» (АТФ), столичные аэропорты), хотя для позитивной оценки этих примеров требуется дальнейший мониторинг хода выполнения взятых инвесторами обязательств и развития активов на протяжении определенного времени.

Менее результативной оказалась и деятельность по формированию вертикально-интегрированных структур (ВИС). Число ВИС, мероприятия по формированию которых полностью завершены, сократилось в 2,5 раза: 14 по итогам 2014–2016 гг., тогда как в 2011–2013 гг. их было 34. По количеству интегрируемых активов увеличение (в 1,5 раза) наблюдается только по объектам казны (702 ед. против 457 ед.) при резком сокращении числа ФГУПов, приватизируемых в рамках формирования ВИС (30 ед. против 148 ед.). Количество АО, акции которых подлежат внесению в их уставный капитал, выросло с 85 до 141 ед. Однако необходимо учесть, что в 2011–2013 гг. дополнительно были приняты решения об условиях приватизации акций еще 76 ОАО, преобразованных из ФГУПов, уже включенных в первую трехлетнюю программу приватизации.

Разумеется, во многом такие результаты объясняются влиянием новой экономико-политической ситуации, сложившейся уже в 2014 г. В 2011–2013 гг. в экономике отсутствовали явно выраженные кризисные явления.

Более корректным является сопоставление с аналогичным по продолжительности периодом до перехода к трехлетним приватизационным программам (2008–2010 гг.), который характеризовался схожей с 2014–2016 гг. экономической траекторией (2008 г. – начало кризиса при резком падении темпов роста, который в силу известной инерции все же был зафиксирован по итогам года в целом, 2009 г. – собственно спад, 2010 г. – начало посткризисного восстановления).

Количество проданных в 2008–2010 гг. (395 ед.)² и в 2014–2016 гг. (389 ед.) пакетов акций сопоставимо. Причем в 2008–2010 гг. на миноритарные пакеты пришлось более

¹ Отчет о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014–2016 гг. в 2016 г.

² Включая пакеты, объявление о продаже которых состоялось в 2007 г.

1/4 всех продаж (в 2014–2016 гг. – менее 16%), а негосударственные продавцы в проведении приватизации не участвовали вовсе. Число же приватизированных ФГУПов (125 ед.) оказалось в 4,7 раза меньше, чем в 2008–2010 гг. (591 ед.), даже без учета предприятий, решение по которым в 2009 г. принималось Минобороны РФ (256 ед.). Это явно свидетельствует о весьма ограниченной результативности второй трехлетней приватизационной программы.

Уже в наступившем году утверждена новая приватизационная программа на 2017–2019 гг., третья по счету, разработанная с учетом увеличения планового периода действия прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества (от 1 года до 3 лет), исходя из изменений, внесенных в действующий закон о приватизации весной 2010 г. Подготовка документа затянулась. К началу текущего года такой документ отсутствовал, несмотря на принятие федерального бюджета на 2017–2019 гг.

После принятия проекта соответствующего распоряжения на заседании правительства 2 февраля 2017 г. окончательно «Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 гг.» были утверждены Распоряжением Правительства РФ от 8 февраля 2017 г. № 227-р.

Основные параметры *приватизационной программы на 2017–2019 гг.* выглядят следующим образом.

Структурно она, как и прежде, состоит из двух разделов. В первом изложены основные установки правительства, прогнозы влияния приватизации на структурные изменения в экономике, объемов поступлений в федеральный бюджет доходов от продажи федерального имущества, планы по приватизации крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях.

Задачи государственной политики в сфере приватизации в документе напрямую не сформулированы. Их заменяет отсылка на достижение целей и задач, предусмотренных государственной программой Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327, включая сокращение участия государства в экономике, повышение эффективности продаж акций крупных хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности, в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики.

Упомянутый в предыдущей приватизационной программе Указ Президента РФ от 7 мая 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, присутствует наряду с законом о приватизации в качестве исходного документа для разработки новой программы и в контексте обеспечения непрерывности процесса приватизации в части включения в план приватизации объектов федерального имущества, приватизация которых не завершена в предыдущем плановом периоде.

В качестве дополнительных исключений в отношении массива компаний, из капитала которых намерено выйти государство, в «Прогнозном плане приватизации на 2017–2019 гг.» отнесены (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) организации, зарегистрированные за пределами территории Российской Федерации. Если первые две группы совпадают с теми, что упоминались в приватизационной программе 2014–2016 гг., то третья является новой, поскольку ранее в числе дополнительных исключений значились находящиеся в федеральной собственности «единичные» акции АО, по которым бюджетные затраты на подготовку к приватизации превышают возможные бюджетные доходы от нее.

Как и в предыдущей приватизационной программе, прогноз влияния приватизации имущества на структурные изменения в экономике носит довольно общий характер.

Де-факто он сводится к представлению количественного распределения относящихся к государственной собственности и планируемых к приватизации субъектов хозяйственной деятельности в разрезе видов экономической деятельности, отсутствует даже общая оценка по ожидаемому изменению доли госсектора, не говоря уже о влиянии приватизации на динамику выпуска, занятости, инвестиций и инноваций, размеры бюджетной нагрузки, связанной с государственным имуществом, состояние налоговой дисциплины и т.п.

Перечень крупнейших компаний, приватизируемых на основании специальных решений президента РФ и правительства РФ с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов, включает всего 4 компании, где планируется прекращение участия государства в капитале (АО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), «Объединенная зерновая компания» (ОЗК), «Приокский завод цветных металлов» (ПЗЦМ), «Производственное объединение «Кристалл»), и 3 компании с сокращением его доли: в одной («АЛРОСА») – до 29% плюс 1 акция, в двух («Совкомфлот» и «Банк ВТБ (ПАО)») – до 25% плюс 1 акция. Предыдущая приватизационная программа на 2014–2016 гг. включала 20 таких компаний, не считая «Роснефти», в капитале которой предполагалось сокращение доли ее материнской компании, АО «Роснефтегаза», состоявшееся в конце 2016 г.

К числу принципиально новых активов, которые отсутствовали в двух предыдущих приватизационных программах, относятся лишь ПЗЦМ и «Кристалл». В «Прогнозном плане приватизации на 2014–2016 гг.» значились ОЗК (с выходом государства из капитала), «АЛРОСА» и «Совкомфлот» (с сокращением доли государства до 25% плюс 1 акция) и «Банк ВТБ (ПАО)» (с сокращением доли государства до 50% плюс 1 акция). Почти все эти компании являлись объектами приватизационных сделок в недалеком прошлом (допэмиссии акций ОЗК в 2012 г. и ВТБ в 2013 г., публичные размещения акций «АЛРОСА» в 2013 и 2016 гг.). Сделка с акциями «Совкомфлота» была отложена в 2015 г. в связи с ухудшением макроэкономической ситуации, низкой инвестиционной активностью в стране, введением ограничительных мер в отношении ряда российских компаний за рубежом. Неоднократно включался в приватизационные программы и НМТП, а единственным исполнителем государственного заказа на организацию и осуществление от имени РФ отчуждения федерального пакета его акций (агентом) еще в 2012 г. было определено ООО «Ю Би Эс Банк».

В отношении пакетов акций «Банка ВТБ» (ПАО) (10,9% минус 1 акция) и «Совкомфлота» (25% минус 1 акция) Распоряжениями Правительства РФ от 15 июня 2016 г. № 1223-р и от 3 августа 2016 г. № 1649-р в качестве агентов на отчуждение указанных

федеральных пакетов акций определены ООО «Ренессанс Брокер» и АО «ВТБ Капитал» соответственно. Последнее сменило предыдущих агентов по сделке с акциями «Совкомфлота», которыми ранее являлись ООО «Морган Стэнли Банк» (2011 г.) и «Дойче Банк» (2012 г.).

Относительно бюджетных доходов от приватизации (без учета стоимости акций крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики) можно констатировать их примерное совпадение с оценкой таких доходов, содержащейся в первой трехлетней приватизационной программе на 2011–2013 гг. В 2017–2019 гг. они ожидаются в размере 5,6 млрд руб. ежегодно (суммарно – 16,8 млрд руб.) против 6 млрд руб. для 2011 г. и по 5 млрд руб. – для 2012 и 2013 гг. (суммарно 16 млрд руб.). В предшествующей приватизационной программе на 2014–2016 гг. прогноз составлял 3 млрд руб. ежегодно (суммарно 9 млрд руб.). 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 в количественном выражении отсутствует, как и в предыдущей приватизационной программе 2014–2016 гг. (в приватизационной программе 2011–2013 гг. фигурировала величина в 1 трлн руб.).

Новая приватизационная программа, как и предыдущая, содержит также упоминание о возможности принятия президентом РФ и правительством РФ решений о приватизации путем снижения доли государства в уставном капитале общества за счет дополнительной эмиссии и направления вырученных средств на докапитализацию акционерных обществ при учете аспектов долгосрочного развития и их инвестиционных потребностей, необходимых для реализации стратегий развития компаний, а также нормативов достаточности капитала (применительно к банкам). К последним имеет отношение и оговорка о том, что возможное сокращение доли государства в ПАО «Банк ВТБ» ниже 50% плюс 1 акция от общего количества обыкновенных акций будет осуществляться с координацией мероприятий по сокращению государственного участия в ПАО «Сбербанк России». Между тем обнаруженная позиция главы Банка России по данному вопросу исходит из признания факта взаимосвязи доверия вкладчиков к банкам с участием государства в их капитале и рисков для банковской системы, проистекающих из возможной продажи государственных долей в кредитных организациях ввиду утраты доверия клиентов¹.

Во втором разделе новой приватизационной программы содержится перечень активов, планируемых к приватизации в обычном порядке (298 федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов), 477 АО, 10 ООО и 1041 объект иного имущества казны РФ) подобно тому, как это происходило в последние несколько лет. По сравнению с начальными версиями предыдущих программ число предлагаемых к приватизации активов занимает промежуточное положение по количеству унитарных предприятий (114 ед. в прогнозном плане на 2011–2013 гг. и 514 ед. – на 2014–2016 гг.) и хозяйственных обществ (854 ед., включая 35 ЗАО и 10 ООО, в прогнозном плане на 2011–2013 гг. и 440 ед., включая 4 ЗАО, – на 2014–2016 гг.), но радикально отличается в большую сторону по количеству объектов иного имущества (73 ед. в прогнозном плане на 2011–2013 гг. и 94 ед. – на 2014–2016 гг.).

В отношении ряда приватизируемых активов в документе указывается на их передачу различным интегрированным структурам, включая преобразование группы унитарных

¹ URL: <https://news.rambler.ru/business/35718619-nabiullina-rasskazala-o-perspektivah-privatizatsii-bankov/>, 28.12.2016.

предприятий в АО с последующей передачей 100% акций государственным корпорациям (ГК) «Роскосмос», «Росатом», «Ростех» и внесение в уставный капитал АО «Российские ипподромы» и «ГЛОНАСС» некоторых объектов казны РФ. Относительно возможности приватизации других объектов установлены оговорки в части проведения приватизации после передачи объектов в казну РФ (включая объекты культурного наследия), определения сроков приватизационных процедур по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим координацию и регулирование деятельности (по ряду АО), и принятия решений об условиях приватизации после снятия в установленном порядке ограничений на нее (по группе унитарных предприятий). В этом ключе находится и данное по итогам рассмотрения правительством проекта новой приватизационной программы поручение Минкомсвязи о продолжении работы над законопроектом об особенностях реорганизации ФГУП «Почта России», хотя этот актив, безусловно, относится к крупнейшим.

В комментарии Минэкономразвития России в связи с рассмотрением в начале февраля текущего года российским правительством проекта новой трехлетней приватизационной программы отмечается, что в настоящее время, в отличие от 2016 г., отсутствует острая необходимость в бюджетных поступлениях, что позволяет не форсировать события, действовать с учетом готовности компаний к приватизации и изменения ситуации в экономике в целом. Кроме того, по мнению Минэкономразвития, приватизация всегда должна преследовать цель улучшения качества корпоративного управления или развития конкуренции на отдельных рынках¹.

Между тем Закон о федеральном бюджете на 2017–2019 гг. от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ, как и аналогичный документ годичной давности, не содержит информации о конкретной величине доходов от приватизации ни в основной части, ни в приложениях.

При этом в пояснительной записке к вносившемуся правительством законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указывались наряду с государственными заимствованиями в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета. Подобно проекту бюджета на завершившийся 2016 г., в отличие от аналогичных документов за предшествующие годы, в ряду сопроводительных материалов к законопроекту присутствовали данные по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, где имелось обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки и расчете по статьям классификации источников финансирования дефицита бюджета.

Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2017 г. прогнозируются в объеме 138,2 млрд руб., в 2018 г. – 13,6 млрд, в 2019 г. – 13,9 млрд руб. Для финансирования дефицита федерального бюджета они будут играть сугубо подчиненную роль: в 2017 г. ожидаемая величина приватизационных доходов составит 13,6% от средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям, а в 2018–2019 гг. – на порядок меньше (1,4%).

Предполагаемая структура прогнозируемых приватизационных поступлений в 2017 г. включает средства от отчуждения находящихся в федеральной собственности пакетов акций ПАО «Банк ВТБ» и «Совкомфлота», по которым летом 2016 г. приняты соответ-

¹ URL: www.economy.gov.ru, 03.02.2017.

ствующие решения правительства РФ, а также средства от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний (18,7 млрд руб.). Если предполагаемые поступления от продажи пакета акций ПАО «Банк ВТБ» (10,9% минус 1 акция, 95,5 млрд руб.) практически совпадают с поступлениями от первой продажи пакета сопоставимой величины в 2011 г., то для пакета акций «Совкомфлота» (25% минус 1 акция, 24 млрд руб.) они почему-то оказываются вдвое больше, чем ожидалось при планировании доходов на 2016 г. (12 млрд руб.).

Для 2018–2019 гг. в бюджетные проекторки заложены только средства из последнего источника (без учета стоимости акций крупнейших компаний). Этот прогноз приватизационных доходов представляется излишне оптимистичным. Предполагаемая к получению бюджетом в 2017–2019 гг. сумма приватизационных доходов (без учета крупнейших сделок) (46,2 млрд руб.) без малого вдвое превышает аналогичную величину предыдущих приватизационных программ 2011–2013 гг. (25,7 млрд руб.) и 2014–2016 гг. (24,8 млрд руб.), а годовые оценки приватизационных доходов (18,7 млрд руб. – в 2017 г., 13,6 млрд руб. – в 2018 г., 13,9 млрд руб. – в 2019 г.) в 2–3 раза больше прогнозной величины (5,6 млрд руб. ежегодно), содержащейся в новой приватизационной программе на 2017–2019 гг.

Следует отметить также, что «Правила разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества», утвержденные постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2005 г. № 806, не предусматривают оценку стоимости объектов федерального имущества, включенных в проект программы приватизации, на стадии ее подготовки. В связи с этим расчет по каждому приватизируемому объекту на 2017–2019 гг. Росимуществом представлен не был.

В 2016 г. продолжалось активное совершенствование приватизационного законодательства. В июне и июле 2016 г. четырьмя федеральными законами были внесены некоторые изменения и дополнения в действующий закон о приватизации 2001 г.

Во-первых, появившаяся в рамках пакета новаций 2010 г. возможность поручать выполнение функций продавца федерального имущества юридическим лицам (ст. 6) была дополнена нормой о том, что сумма их вознаграждения не входит в цену продажи и подлежит выплате за счет средств победителя аукциона либо средств победителя продажи посредством публичного предложения, уплачиваемых сверх цены продажи приватизируемого федерального имущества. Соответственно, сведения о размере и порядке выплаты вознаграждения юридическому лицу, которое осуществляет функции продавца федерального имущества и (или) которому решением правительства РФ поручено организовать от имени Российской Федерации продажу приватизируемого федерального имущества, дополнили перечень информации, которая должна содержаться в сообщении о продаже имущества.

Во-вторых, изменились критерии для применения появившейся еще в 2011 г. возможности преобразования унитарных предприятий в общества с ограниченной ответственностью (ООО) (ст. 13).

По общему правилу, если размер уставного капитала хозяйственного общества, создаваемого в процессе приватизации, ниже минимального размера уставного капитала АО, установленного законодательством РФ, то унитарное предприятие преобразуется в ООО, если он равен или превышает указанную величину, то следует акционирование унитарного предприятия. Однако в случае, если один из показателей его деятельности не превышает предельное значение, установленное в соответствии с Федеральным законом от

24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» для субъектов малого предпринимательства, приватизация имущественного комплекса унитарного предприятия может быть осуществлена также путем его преобразования в ООО.

В редакции, действовавшей до середины 2016 г., такими показателями являлись (1) средняя численность работников, (2) выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость, определенные за предшествующие приватизации три календарных года, (3) сумма остаточной стоимости его основных средств и нематериальных активов на последнюю отчетную дату. Внесенными изменениями последний показатель был исключен, второй получил иную формулировку: доход от осуществления предпринимательской деятельности, определяемый в порядке, установленном законодательством РФ о налогах и сборах, за предшествующие приватизации три календарных года¹.

В-третьих, произошли изменения в части информационного обеспечения приватизации (ст. 15).

Официальный сайт Российской Федерации в Интернете для размещения информации о проведении торгов, определенный правительством РФ, на котором должна размещаться информация о приватизации всего государственного и муниципального имущества, получил статус официального. Это означает, что сайт torgi.gov.ru должен стать единственной площадкой федерального значения, специализирующейся на размещении информации о торгах, а остальные сайты станут дополнительными источниками данных о приватизации. Соответственно, в тексте закона термин «официальный сайт» заменил понятие «сайты», касаясь в числе прочего информационных сообщений о проведении конкурса по передаче акций АО в доверительное управление (ст. 26).

В отношении продажи посредством публичного предложения (ст. 23) было сделано важное дополнение, состоящее в том, что информационное сообщение о продаже имущества данным способом размещается в установленном ст. 15 порядке в срок не позднее трех месяцев со дня признания аукциона несостоявшимся.

В-четвертых, дальнейшее развитие получили правовые нормы по особенностям приватизации отдельных видов имущества. После введения в закон отдельных статей, касающихся объектов коммунальной инфраструктуры (ст. 30.1, 2013 г.) и концессионного соглашения (ст. 30.2, 2014 г.), в нем появилась таковая и по особенностям приватизации речных портов (ст. 30.3).

Как и в ст. 30.1, в ней установлена возможность приватизации портовых гидротехнических сооружений (в том числе причалов), перегрузочных комплексов и иного расположенного в речном порту федерального имущества, за исключением не подлежащего приватизации, при условии обременения обязательством по использованию в целях обслуживания пассажиров и судов, погрузки, выгрузки, приема, хранения и выдачи грузов, взаимодействия с другими видами транспорта. Прекращение такого обременения и изменение его условий допускается в случаях и в порядке, которые установлены правительством РФ, по решению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере внутреннего водного транспорта.

¹ Несколько видоизменилась формулировка и первого показателя: среднесписочная численность.

Однако в отличие от приватизации объектов электросетевого хозяйства, источников тепловой энергии, тепловых сетей, централизованных систем горячего водоснабжения по аналогии со ст. 30.2 в отношении объектов речного порта установлено преимущественное право покупки, которое может быть реализовано лицом при условии, что на момент подачи заявления о намерении заключить договор купли-продажи: (1) объект речного порта находится у лица на праве аренды или в безвозмездном срочном пользовании непрерывно в течение двух лет и более в соответствии с договором или договорами аренды либо безвозмездного срочного пользования, (2) у лица отсутствует задолженность по арендной плате, неустойкам (штрафам, пеням) и иным платежам в связи с владением и (или) использованием объектом речного порта, (3) лицом получено заключение о наличии неразрывной связи объектов порта и об обеспечении технологического процесса оказания услуг в порту, предусмотренное законодательством в области внутреннего водного транспорта Российской Федерации.

В случае включения объекта речного порта в приватизационную программу лицо, обладающее преимущественным правом его покупки, направляет в орган, уполномоченный на осуществление функций по приватизации, заявление о намерении заключить договор купли-продажи данного объекта.

При его получении орган, уполномоченный на осуществление функций по приватизации объекта речного порта, обеспечивает заключение договора на проведение оценки его рыночной стоимости в двухмесячный срок с даты получения заявления, принимает решение об условиях приватизации такого объекта в двухнедельный срок с даты принятия отчета о его оценке и направляет лицу, обладающему преимущественным правом покупки объекта речного порта, проект договора купли-продажи объекта речного порта и копию решения об условиях приватизации объекта речного порта в 10-дневный срок с даты принятия указанного решения.

Если лицо, обладающее преимущественным правом покупки объекта речного порта, согласно на использование такого права, договор купли-продажи должен быть заключен не позднее 30 календарных дней со дня получения таким лицом предложения о его заключении. При отказе лица воспользоваться преимущественным правом либо при неподписании договора купли-продажи в указанный срок приватизация объекта речного порта осуществляется путем проведения конкурса.

В случае существенного нарушения предусмотренных решением об условиях приватизации обязательств лицом, с которым заключен договор купли-продажи объекта речного порта, орган, уполномоченный на осуществление функций по приватизации, вправе обратиться в суд с иском об изъятии посредством его выкупа, стоимость которого определяется по результатам проведения оценки в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности. Обязательства в отношении такого объекта сохраняются в случае перехода права собственности на него к другому лицу.

Редакционные изменения претерпела формулировка одной из категорий имущества, на которые не распространяется действие приватизационного закона, – земельные участки и иные объекты недвижимости, используемые для содействия развитию жилищного строительства посредством деятельности соответствующего федерального фонда

(РЖС), в отношении которого стала использоваться формулировка «единый институт развития в жилищной сфере, выполняющий функции агента Российской Федерации»¹.

Многочисленные изменения и дополнения, вносившиеся в закон о приватизации на протяжении последних нескольких лет, обусловили необходимость корректировки прикладных нормативно-правовых актов, регулирующих приватизационный процесс, что было сделано постановлением Правительства РФ от 16 мая 2016 г. № 423. В их числе принятые еще в 2002 г. «Правила подготовки и принятия решения об условиях федерального имущества» и «Положения о продаже государственного и муниципального имущества на аукционе, специализированном аукционе, посредством публичного предложения, без объявления цены», а также «Правила разработки прогнозного плана (программы) федерального имущества» 2005 г.

6.1.3. Присутствие государства в экономике и вопросы управления субъектами государственного сектора

Некоторые изменения претерпел в 2016 г. перечень стратегических предприятий и акционерных обществ.

По состоянию на начало декабря 2016 г. в него было внесено всего 1 АО («Гознак»). За тот же период из перечня стратегических организаций были исключены 5 ФГУПов и 5 АО, включая компанию «Башнефть», которая после возвращения в федеральную собственность основной доли капитала находилась в нем менее года. Изменения в перечне стратегических организаций во многом связаны с формированием интегрированных структур.

Указом Президента РФ от 12 мая 2016 г. № 221 определена новая схема реорганизации ракетно-космической отрасли. Она предусматривает акционирование 16 ФГУПов, включая 1 казенное предприятие, с последующей передачей акций государственной корпорации (ГК) «Роскосмос» в качестве имущественного взноса государства, как и пакетов акций 46 АО разной величины (включая 9 полных (100%), 6 контрольных, 7 блокирующих, 15 миноритарных и 9 единичных акций). Большинство указанных пакетов подлежат внесению в уставные капиталы 8 интегрированных структур, передаваемых «Роскосмосу». Из названных активов по 3 ФГУПа и АО подлежат исключению из перечня стратегических.

ГК «Ростех» передаются федеральные пакеты акций 11 ОАО, в том числе полный пакет (100%) исключаемой из перечня стратегических научно-производственной корпорации «Уралвагонзавод», и миноритарные пакеты еще 10 АО, связанных с ней по профилю производственной деятельности. Помимо этого, 1 ФГУП, исключаемое из перечня стратегических организаций, подлежит акционированию с передачей 100% акций «Ростеху» в качестве имущественного взноса, что дополняется передачей контрольного пакета еще 1 АО (вне перечня стратегических).

Особо следует сказать об изменениях в перечне стратегических организаций, связанных с уменьшением порога государственного корпоративного контроля в 2 ПАО («АЛРОСА» и «Банк ВТБ»). Если для первого из них оно не было принципиальным

¹ С этим связано и недавнее – сделанное уже в 2017 г. – изменение ГП «Управление федеральным имуществом» 2014 г., где вместо Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства стало упоминаться АО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию» (АИЖК), которое и является единым институтом развития в жилищной сфере.

(с 37% уставного капитала до 33%), то для второго имело более осязаемый характер. Порог государственного корпоративного контроля в уставном капитале ВТБ в течение 2016 г. снижался дважды: в феврале (с 50% плюс 1 акция до 45%) и в мае (с 45% до 42,83%). В комментарии Росимущества по поводу сокращения в феврале 2016 г. доли государства в капитале ПАО «Банк ВТБ», зафиксированной в перечне стратегических организаций, указывалось на необходимость ее приведения к текущей доле владения после приобретения ГК «Агентство по страхованию вкладов» (АСВ) крупного пакета привилегированных акций ВТБ при сохранении корпоративного контроля со стороны государства за счет доли в голосующих акциях¹. По данным «Отчета об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2015 г.», содержащего информацию по состоянию на лето 2016 г., доля государства в голосующих акциях составляет 60,93% при доле в капитале 12,13%.

Переходя к проблематике управления хозяйственными обществами с государственным участием, можно отметить высокую исполнительскую дисциплину проведения годовых общих собраний акционеров 2016 корпоративного года, которая составила 90,75%, в том числе 94,34% среди общего количества АО, входящих в специальный перечень, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р, где позиция государства как акционера по ряду важнейших вопросов определяется на правительственном уровне (далее – Спецперечень), 91,97% – среди АО, не включенных в Спецперечень, единственным акционером в которых является РФ, и 87,85% – среди АО, не включенных в Спецперечень, где государство владеет долей более 2%, но менее 100% капитала.

В соответствии с решениями правительства РФ, принятыми на общих собраниях акционеров, в 2016 корпоративном году в составы советов директоров (наблюдательных советов) АО Спецперечня² утверждены 404 кандидата, включая 189 профессиональных поверенных (из 191 чел., рекомендованного к избранию по итогам работы Комиссии по отбору независимых директоров, представителей интересов РФ и независимых экспертов для избрания в органы управления и контроля акционерных обществ, функционирующей при Росимуществе), 79 независимых директоров (вместо 86 чел. по рекомендации) и 136 госслужащих (вместо 130 чел. по рекомендации)³.

За последние годы в структуре представительства государства в органах управления АО Спецперечня произошли следующие изменения (табл. 8).

В период 2015–2016 гг. отмечался рост доли госслужащих. После минимума, имевшего место в 2014 г. (26,4%), их удельный вес вырос до более чем 1/3. Причем если в 2015 г. это произошло за счет уменьшения представительства профповеренных (до 45,6%), то в 2016 г. сократилась доля независимых директоров. Она стала минимальной за все 7 лет, оказавшись практически той же, что и в 2010 г. (менее 20%). В рамках пятилетнего периода (2012–2016 гг.) по группе АО, входящих в Спецперечень, произошло

¹ URL: www.rosim.ru, 08.02.2016.

² Без учета ОАО «Роскартография» и АО «Роснефтегаз» (решение правительства РФ задерживалось) и ПАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляет Минтранс).

³ Итоговые решения по утверждению кандидатов в органы управления и контроля АО Спецперечня принимает правительство РФ.

увеличение численности госслужащих в расчете на 1 компанию с 2,47 до 2,72 чел., профдиректоров – с 5,14 до 5,36 чел.¹.

Таблица 8

Динамика и структура представителей государства в органах управления и контроля АО, входящих в Спецперечень, в 2009–2016 гг.

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах)								В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.
		всего		госслужащие		профессиональные поверенные		независимые директора		
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%	
2009	36	342	100,0	163	47,7	120	35,1	59	17,2	...
2010	49/59*	386	100,0	193	50,0	117	30,3	76	19,7	...
2011	51	416	100,0	181	43,5	150	36,1	85	20,4	...
2012	57	434	100,0	141	32,5	205	47,2	88	20,3	15
2013**	63	452	100,0	127/122***	28,1	228/245***	50,4	97/102***	21,5	27
2014	51	402	100,0	106/104***	26,4	199/197***	49,5	97/90***	24,1	45
2015**	50	390	100,0	118	30,3	178	45,6	94	24,1	54
2016**	50	404	100,0	136	33,7	189	46,8	79	19,5	65

* Встречаются данные об избрании профессиональных директоров в органы управления 59 АО.

** С учетом АО «Новороссийский морской торговый порт» (НМТП), в совет директоров и ревизионную комиссию которого были избраны только госслужащие.

*** Встречаются иные данные (в знаменателе) о составе представителей государства по категориям (вероятно, носят предварительный характер, хотя для 2014 г. совокупное количество профессиональных директоров (профповеренных и независимых директоров), публикуемое в материалах Росимущества (287 чел.), соответствует сумме лиц по данным группам, указанным в знаменателе).

Источник: Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2011–2015 гг., расчеты авторов.

В структуре ревизионных комиссий в 2016 г. представительство госслужащих хотя и осталось преобладающим, все же несколько сократилось – примерно до 2/3 против 70% годом ранее (или 128 чел. против 65 независимых экспертов). Однако общая численность последних за 4 года увеличилась более чем вчетверо, а их количество в расчете на 1 компанию выросло с 0,26 чел. в 2012 г. до 1,32 чел. в 2016 г.

Что касается формирования структуры составов органов управления компаний, не включенных в Спецперечень (табл. 9), то по 479 АО, где наличие контрольного и блокирующего пакета акций обеспечивало государству 2636 мест в советах директоров (наблюдательных советах) АО², более половины заняли профессиональные директора (1535 чел., или 58,2%), а госслужащие (1101 чел.) – соответственно 41,8%. По 38 АО с долей РФ в уставном капитале менее 25% состав представителей интересов государства в советах директоров (наблюдательных советах) сформирован на 100% из госслужащих (56 мест). Однако даже с учетом этого фактора представительство госслужащих в советах директоров (наблюдательных советах) АО, не включенных в Спецперечень, уменьшилось по сравнению с 2015 г., когда их насчитывалось 1571 чел.

¹ По тексту отчета Росимущества, тогда как при использовании графических данных получается величина – 5,28 чел. на 1 компанию.

² Без учета (1) АО, где участие государства в капитале не является блокирующим (38 ед.), и (2) АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, но решения по утверждению профдиректоров и независимых экспертов не были приняты по различным объективным причинам (123 ед.).

Таблица 9

Динамика и структура представительства профессиональных директоров, представляющих государство в органах управления и контроля АО, не входящих в Спецперечень, в 2009–2016 гг.

Год	АО, ед.	Представители государства в советах директоров (наблюдательных советах) (кроме госслужащих)						В ревизионных комиссиях: независимые эксперты, чел.
		всего		профессиональные поверенные		независимые директора		
		чел.	%	чел.	%	чел.	%	
2009	233	431	100,0	310	71,9	121	28,1	...
2010	389	707	100,0	493	69,7	214	30,3	...
2011	512	1109	100,0	830	74,8	279	25,2	...
2012	822	1860/1869*	100,0	1350	72,6	510/519*	27,4	23**
2013	637/ 245***	1715	100,0	1092	63,7	623	36,3	335
2014	683/ 159***	2094	100,0	1382	66,0	712	34,0	498
2015	527/ 151***	1660	100,0	1267	76,3	393	23,7	330
2016	479/ 123***	1535	100,0	1346	87,7	189	12,3	353

* Встречаются данные об избрании 1869 профессиональных директоров, включая 519 независимых директоров.

** Встречаются данные об избрании 21 представителя из числа негосударственных служащих в составы ревизионных комиссий.

*** В знаменателе количество АО, где государству принадлежит контрольный или блокирующий пакет акций, но в отношении которых решения по утверждению профдиректоров и независимых экспертов в органы управления и контроля не были приняты по различным объективным причинам.

Источник: Отчеты об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2011–2015 гг.; расчеты авторов.

Как следует из табл. 9, в 2015–2016 гг. изменения в структуре представительства профдиректоров имели заметный характер. При сокращении их количества примерно на 27% гораздо сильнее (почти в 4 раза) уменьшилась численность независимых директоров, которая, как и доля среди представителей государства (помимо госслужащих), оказалась минимальной с 2009–2010 гг. (189 чел., или 12,3%). При этом собственно в 2016 г. при увеличении количества профповеренных, ставшего близким к максимумам 2012 и 2014 гг., число независимых директоров сократилось более чем вдвое.

Количество независимых экспертов в ревизионных комиссиях в 2016 г. по сравнению с 2015 г. несколько выросло, тем не менее оказалось много меньше, чем в 2014 г. В расчете на 1 компанию количество профдиректоров в советах директоров (наблюдательных советах) выросло с 3,15 до 3,20 чел. при увеличении числа независимых экспертов в ревизионных комиссиях с 0,63 до 0,73 чел. (т.е. до уровня 2014 г.).

В части нормативно-правовых новаций 2016 г., касающихся управления АО с госучастием, можно отметить изменения, внесенные в «Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотая акция»)», утвержденное постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. № 738. Оно дополнено нормами, обязывающими представителя интересов государства при возникновении обстоятельств, препятствующих осуществлению своих полномочий, а также при увольнении с государственной должности или должности государственной службы в течение 5 рабочих дней ставить в известность соответствующие

федеральные органы власти. Они, в свою очередь, направляют в Росимущество предложения о целесообразности прекращения полномочий такого лица или о заключении договора с ним как с профессиональным поверенным. Также регламентированы нормы о взаимодействии представителей государства в АО, где используется «золотая акция», с органами власти на предмет подготовки к проведению совета директоров, общего собрания акционеров, выдачи директив для голосования и последующего информирования органов власти.

Продолжалась интенсивная работа по разработке типовых документов, направленных на стандартизацию процессов управления деятельностью компаний с участием государства. В 2016 г. были утверждены методические рекомендации (указания, материалы) по целому ряду вопросов, включая организацию и проведение обязательного аудита финансовой (бухгалтерской) отчетности, организацию управления рисками и внутреннего контроля в области предупреждения и противодействия коррупции в АО с госучастием, расчет снижения расходов АО с долей государства в капитале более 50%, разработку и корректировку программ инновационного развития АО с госучастием, государственных корпораций, компаний и ФГУПов. Отдельно следует выделить новые «Методические указания по выявлению и реализации непрофильных активов», одобренные поручением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № ИШ-П13-4065. В связи с этим прежняя «Методология определения профильности активов», утвержденная Росимуществом в 2014 г., признана утратившей силу.

В части практического внедрения внутренних нормативных документов госкомпаниями можно отметить следующее.

К началу августа 2016 г. из 53 компаний, входящих в Спецперечень, в 46 АО на заседаниях советов директоров (наблюдательных советов) утверждены проекты долгосрочных программ развития (ДПР) (в 2 АО проекты ДПР находились на рассмотрении правительства РФ и еще в 4 АО – на стадии разработки и согласования), а в 43 АО – системы ключевых показателей эффективности (КПЭ) (еще в 7 АО системы КПЭ находились на различных стадиях межведомственного согласования)¹.

Из 46 АО с утвержденными ДПР представили материалы и результаты проведения аудита ДПР за 2015 г. 38 компаний, по которым Росимущество располагает информацией о подготовке необходимых отчетов о реализации ДПР. По достижению КПЭ она имеется в отношении 39 компаний.

Более проблематично выглядит этот аспект применительно к обширному массиву компаний, не включенных в Спецперечень, где совокупная доля государства превышает 50%, а права акционера осуществляет Росимущество (374 ед.). На указанную дату из них только в 188 была утверждена ДПР (еще в 58 АО проекты программы находились в стадии разработки), а системы КПЭ – в 204 (еще в 31 АО они находились в стадии разработки).

Помимо формирования системы среднесрочного планирования развития компаний (через ДПР и КПЭ), большие усилия были направлены на внедрение мероприятий по обеспечению повышения производительности труда.

¹ ОАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляет Минтранс), ОАО «НМТП» и «МАШ» (с долей государства в капитале менее 50%) обеспечили решение этих вопросов, как и ГТЛК в части утверждения систем ДПР.

Из 50 АО Спецперечня в 44 компаниях был разработан комплекс мер по повышению производительности труда, в 42 – значения этого показателя и соответствующих мероприятий по его повышению включены в ДПР, в 45 – в КПЭ менеджмента, в 36 – внесены изменения в трудовые договора с единоличными исполнительными органами, в 40 – заполнена годовая форма федерального статистического наблюдения «Сведения о производительности труда по предприятиям сектора нефинансовых корпораций с государственным участием»¹.

Для более обширной группы из 374 АО, не включенных в Спецперечень, с совокупной долей государства более 50% охват этими мерами оказался ниже. Лишь в 135 компаниях был разработан комплекс мер по повышению производительности труда, в 149 – значения этого показателя и соответствующих мероприятий по его повышению включены в ДПР, в 142 – в КПЭ менеджмента, в 99 – внесены изменения в трудовые договора с единоличными исполнительными органами, в 154 – заполнена годовая форма указанного выше статистического наблюдения.

Более 3/4 компаний Спецперечня разработали и утвердили внутренние нормативные документы: регламент повышения инвестиционной и операционной эффективности и сокращения расходов, положения о внутреннем аудите, о системе управления качеством, о системе управления рисками, о порядке разработки и выполнения программ инновационного развития. Последний является относительно более проблемным, он имеется в 40 компаниях.

В 2016 г. серьезная работа проводилась по внедрению норм нового Кодекса корпоративного управления (ККУ) 2014 г. В целях организации максимальной открытости в части внедрения норм и принципов ККУ публичными АО Центральным банком Российской Федерации (ЦБ РФ) разработаны «Рекомендации по составлению отчета о соблюдении принципов и рекомендаций кодекса». Росимуществом как акционером проведен анализ годовых отчетов 12 крупнейших госкомпаний 2015 корпоративного года, утвержденных годовым общим собранием акционеров в 2016 г., в части соблюдения данными АО принципов и рекомендаций ККУ.

По итогам их рассмотрения, а также информации, представленной госкомпаниями в соответствии с запросом Росимущества, следует отметить, что все эти 12 АО отразили в своих годовых отчетах информацию о ходе внедрения норм и принципов кодекса. Из них в 9 компаниях информация о ходе внедрения норм и принципов ККУ соответствует формату, предусмотренному «Рекомендациями» Банка России.

На основе анализа полученных от АО отчетных данных об итогах проведения работы по реализации ими своих «дорожных карт» по внедрению кодекса к концу лета 2016 г. реализация положений ККУ в целом составляет 77%.

Наиболее интенсивными темпами идет внедрение положений кодекса по следующим 5 разделам:

- права акционеров и равенство условий для них при осуществлении ими своих прав (86%);
- система управления рисками и внутреннего контроля (85%);
- система вознаграждения членов совета директоров, исполнительных органов и иных ключевых руководящих работников общества (83%);

¹ ОАО «Государственная транспортная лизинговая компания» (ГТЛК, права акционера осуществляет Минтранс), ОАО «НМТП» и «МАШ» (с долей государства в капитале менее 50%) обеспечили исполнение этих мероприятий.

- раскрытие информации об обществе, информационная политика общества (77%);
- совет директоров общества (76%).

Степень внедрения еще по 2 разделам ККУ составляет около 60%: корпоративный секретарь общества и существенные корпоративные действия.

Среди 12 компаний в части внедрения ключевых разделов кодекса наиболее высокие позиции занимают ПАО «Совкомфлот» (99%), АК «АЛРОСА» (ПАО) и ПАО «Банк ВТБ» (по 90%), ПАО «Аэрофлот» (81%).

Напряженность бюджетной ситуации вынудила правительство РФ принять специальный документ по вопросам дивидендной политики именно в 2016 г.¹

По распоряжению № 705-р от 18 апреля 2016 г. по вопросам выплаты дивидендов по итогам работы за 2015 г. федеральным органам власти, в первую очередь Росимуществу, следовало руководствоваться такими положениями:

- направляемая на выплату дивидендов сумма не может быть меньше большей из двух величин: 50% чистой прибыли акционерного общества (без учета доходов и расходов от переоценки обращающихся на рынке ценных бумаг, акций дочерних обществ и относящегося к ним налога на прибыль), определенной по данным бухгалтерской (финансовой) отчетности акционерного общества, или 50% чистой прибыли акционерного общества, определенной по данным консолидированной финансовой отчетности акционерного общества;

- направляемая на выплату дивидендов акционерными обществами, являющимися субъектами естественных монополий, сумма не может быть меньше большей из двух величин: не менее 50% чистой прибыли акционерного общества, учтенной ФАС России при утверждении соответствующего тарифа, или суммы, определенной в соответствии с вышеизложенными положениями;

- направление чистой прибыли, не распределенной на финансирование инвестиционных проектов и иные цели, на выплату дивидендов;

- соответствие инвестиционных проектов установленным в акционерном обществе требованиям доходности.

Общий объем доходов федерального бюджета, администрируемых Росимуществом, в виде начисленных дивидендов по акциям, принадлежащим государству, с учетом решений, принятых на годовых общих собраниях акционеров по итогам 2015 г. по состоянию на 1 августа 2016 г., превысил 188,82 млрд руб., что существенно ниже, чем годом ранее (237,73 млрд руб.), и примерно соответствует уровню, сложившемуся по итогам 2012 г. (184 млрд руб.).

По прогнозу поступления дивидендов в федеральный бюджет 99% всех начисленных дивидендов по акциям, принадлежащим РФ, по итогам 2015 г. приходится на АО Спецперечня (против 59% годом ранее). В группу 12 наиболее крупных компаний – плательщиков дивидендов в федеральный бюджет (с суммой выплат более 1 млрд руб.) вошли ПАО «Газпром», АО «Роснефтегаз», ПАО «АНК «Башнефть», ОАО «АК «Транснефть», ПАО «РусГидро», ПАО «Банк ВТБ», ПАО «Ростелеком», ПАО «Совкомфлот», АК «АЛРОСА» (ПАО), АО «Зарубежнефть», АО «АИЖК», ОАО «СО ЕЭС».

18 АО, входящих в Спецперечень, направили на выплату дивидендов не менее 50% чистой прибыли общества по итогам работы в 2015 г. По 15 АО Спецперечня правительством РФ были приняты решения о невыплате по итогам 2015 г. дивидендов, в том числе

¹ Напомним, что до того эти вопросы регулировались правительственным Распоряжением № 774-р от 29 мая 2006 г., действующим в редакции конца 2012 г.

в 11 компаниях по причине убытков, полученных АО по итогам работы. По итогам 2015 г. по 5 АО Спецперечня («Башнефть», «АЛРОСА», АИЖК, ОЗК, НК «Роснефть») начисление дивидендов в федеральный бюджет производилось на основании финансовой отчетности, составленной по Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО)¹.

6.1.4. Бюджетный эффект имущественной политики государства

В 2016 г. в отличие от 2015 г. динамика доходов федерального бюджета, так или иначе связанных с государственным имуществом, носила поступательный характер. По формальным признакам можно констатировать рост поступлений как от использования государственного имущества (из возобновляемых источников), так и от приватизации и продажи имущества (из невозобновляемых источников). Последний раз такая динамика наблюдалась в 2011–2012 гг. Однако такая оценка может измениться в зависимости от трактовки бюджетных доходов от продажи пакета акций «Роснефти».

В *табл. 10 и 11* представлены данные о доходах, содержащиеся (за исключением 2015–2016 гг.) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только по определенному кругу материальных объектов².

¹ Отчет об управлении находящимися в федеральной собственности акциями ОАО и использовании специального права на участие РФ в управлении ОАО («золотая акция») по итогам 2015 г.

² За пределом рассмотрения оставлены доходы федерального бюджета, полученные в качестве платежей за природные ресурсы (включая водные, биологические, доходы от использования лесного фонда и при пользовании недрами), возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием сельскохозяйственных угодий, в результате финансовых операций (доходы от размещения средств бюджета (доходы по остаткам средств федерального бюджета и от их размещения, с 2006 г. также доходы от управления средствами Стабилизационного фонда РФ (с 2009 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния), доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в собственности РФ), проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств федерального бюджета, проценты по государственным кредитам (поступления средств от правительств иностранных государств и их юридических лиц в уплату процентов по кредитам, предоставленным РФ, поступления средств от юридических лиц (предприятий и организаций), субъектов РФ, муниципальных образований в уплату процентов и гарантий по кредитам, полученным РФ от правительств иностранных государств и международных финансовых организаций)), от 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 ФГУПов с 2002 г.)), доходы от реализации соглашений о разделе продукции (СРП), доходы от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства (включая перешедшее в государственную собственность в порядке наследования или дарения, или кладов), доходы от проведения лотерей, прочие доходы от использования имущества и прав, находящихся в федеральной собственности (доходы от распоряжения правами на результаты интеллектуальной деятельности (НИОКР и технологических работ) военного, специального и двойного назначения, доходы от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности, находящимися в собственности РФ, доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, сбор от проезда по ним автотранспортных средств, зарегистрированных на территории других государств, распоряжения исключительным правом РФ на результаты интеллектуальной собственности в области геодезии и картографии 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.

Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2016 гг., млн руб.

Год	Всего	Дивиденды по акциям (2000–2016 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2016 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 «Вьетсовпетро»
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 ^д	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	153826,25	134832,0	7739,7 ^ш	4042,7 ^ш +1015,75 ^ш	6196,1	–
2014	241170,6	220204,8	7838,7 ^щ	3961,6 ^щ +1348,5 ^щ	7817,0	–
2015	285371,1	259772,0	9032,3 ^з	5593,8 ^з +1687,8 ^з	9285,2	–
2016	946721,95/ 254326,95 ^о	918968,3/ 226573,3 ^о	9412,4 ^н	5843,25 ^н +3026,1 ^н	9471,9	–

^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 (1) за земли сельскохозяйственного назначения и (2) за земли городов и поселков.

^в Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (1) научными организациями, (2) образовательными учреждениями, (3) учреждениями здравоохранения, (4) государственными музеями, государственными учреждениями культуры и искусства, (5) архивными учреждениями, (6) Министерством обороны РФ, (7) организациями Министерства путей сообщения РФ, (8) организациями научного обслуживания академий наук, имеющий государственный статус и (9) 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 (1) за земли городов и поселков и (2) за земли, находящиеся в федеральной собственности после разграничения государственной собственности на землю.

^ж Сумма доходов от сдачи в аренду имущества, закрепленного за (1) научными организациями, (2) образовательными учреждениями, (3) учреждениями здравоохранения, (4) государственными учреждениями культуры и искусства, (5) государственными архивными учреждениями, (6) почтовыми учреждениями федеральной почтовой связи Министерства РФ по связи и информатизации, (7) организациями научного обслуживания академий наук, имеющих государственный статус, и (8) прочих доходов от аренды имущества, находящегося в федеральной собственности.

В отличие от предыдущих лет закон об исполнении федерального бюджета за 2015 г. не содержит агрегированных данных по кодам видов, подвидов доходов, классификации операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджета (они даются только по кодам классификации в разрезе администраторов поступлений). Поэтому использовались данные отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (годового).

³ 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).

^н 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 (1) научным учреждениям, (2) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (3) образовательным учреждениям, (4) учреждениям здравоохранения, (5) учреждениям федеральной почтовой связи Федерального агентства связи, (5) государственным учреждениям культуры и искусства, (6) государственным архивным учреждениям, и (7) 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 (1) научным учреждениям, (2) учреждениям научного обслуживания Российской академии наук и отраслевых академий наук, (3) образовательным учреждениям, (4) учреждениям здравоохранения, (5) государственным учреждениям культуры и искусства, (6) государственным архивным учреждениям, (7) находящегося в оперативном управлении Минобороны и подведомственных ему учреждений (2010 г.), (8) находящегося в федеральной собственности, функции по распоряжению которым осуществляет Управление делами Президента РФ (2010 г.), и (9) 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).

^п 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 (1) арендная плата за земельные участки, расположенные в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности (2012–2016 гг.), (2) плата от реализации соглашений об установлении сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта и эксплуатации объектов дорожного сервиса, прокладки, переноса, переустройства и эксплуатации инженерных коммуникаций, установки и эксплуатации рекламных конструкций (2012 г. и 2014–2016 гг.) и (3) плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности (2015–2016 гг.).

^м Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных): переданного в оперативное управление имеющим государственный статус (1) научным учреждениям, (2) образовательным учреждениям, (3) учреждениям здравоохранения, (4) государственным учреждениям культуры и искусства, (5) государственным архивным учреждениям, (6) прочие доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных казенных учреждений, (7) федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ,

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».

(8) федеральные казенные учреждения (только 2015 г.) (без доходов от использования федерального имущества, расположенного за пределами территории РФ, получаемых за рубежом)¹.

^н Доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков).

^о Без учета средств, полученных от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд руб.) (без учета выплаты промежуточных дивидендов).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (годовой); Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2017 г. (ежемесячный); URL: www.goskazna.ru; расчеты авторов.

В 2016 г. совокупные доходы из возобновляемых источников увеличились по сравнению с предыдущим годом в 3,3 раза, главным образом за счет дивидендных поступлений, которые выросли в 3,5 раза (до 919 млрд руб.), что, разумеется, обусловлено влиянием сделки по продаже пакета акций «Роснефти», схема которой предусматривала выплату этих средств в федеральный бюджет в форме дивидендов «Роснефтегаза», выступающего по отношению к «Роснефти» в роли материнской компании. Без учета данной суммы (692,395 млрд руб.)² выплата дивидендов в бюджет составила всего 226,6 млрд руб., что почти на 13% уступает показателю предыдущего года, но все же несколько больше, чем в 2014 г. (220,2 млрд руб.).

Перечисления части прибыли унитарными предприятиями выросли всего на 2%, а ее абсолютная величина составила около 9,5 млрд руб. и оказалась наибольшей за весь период с начала 2000-х гг. Два года подряд (2015–2016 гг.) бюджетные поступления из этого источника превышают бюджетные доходы от аренды земли, которые, хотя и выросли несколько больше (на 4,2%), составили около 9,4 млрд руб.³ Также два года подряд наблюдается опережающий (почти на 22%) рост совокупных поступлений от сдачи в аренду федерального имущества (около 8,9 млрд руб.). Однако в отличие от 2015 г. такой результат обеспечен за счет увеличения (в 1,8 раза) доходов от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков) (более 3 млрд руб.), тогда как доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением бюджетных и автономных), выросли всего на 4,5% (более 5,8 млрд руб.).

В структуре доходов федерального бюджета из возобновляемых источников подавляющую часть доходов, как и годом ранее, обеспечили дивиденды (более 97% против 91% годом ранее). На долю каждого из трех других источников пришлось примерно по 1%. Картина существенно меняется, если не учитывать средства от продажи пакета акций

¹ Данные за 2016 г. приведены в укрупненном виде без выделения групп учреждений по отраслевому признаку. Обобщенная классификация включает всего две категории доходов в зависимости от получателя доходов от сдачи в аренду (федеральные государственные органы, Банк России и органы управления государственными внебюджетными фондами РФ и федеральные казенные учреждения).

² Для корректности сопоставления взята именно сумма от продажи акций «Роснефти» без учета промежуточных дивидендов (18,4 млрд руб.), которые в любом случае подлежали выплате в бюджет.

³ В величину доходов от арендной платы за землю, как и годом ранее, включены доходы от выплаты за земельные участки, которые расположены в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения, находящихся в федеральной собственности, 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, а также плата по соглашениям об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, которая впервые появилась в бюджетной отчетности за 2015 г.

«Роснефти». В этом случае абсолютная величина доходов от использования государственного имущества (254,3 млрд руб.) оказывается на 11% ниже, чем в 2015 г. (285,4 млрд руб.). А их структура близка к тому, что сложилась по его итогам: удельный вес дивидендов – 89%, прибыли, перечисленной ФГУПами, и арендных платежей за землю – по 3,7%, арендных платежей за имущество – 3,5%. Доли поступлений из трех последних источников несколько выросли по сравнению с 2015 г.

Переходя к анализу доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества (табл. 11), необходимо отметить, что с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков¹) относятся к источникам финансирования его дефицита.

Таблица 11

**Доходы федерального бюджета от приватизации и продажи имущества
(невозобновляемые источники) в 2000–2016 гг., млн руб.**

Год	Всего	Продажа акций, находящихся в федеральной собственности (2000–2016 гг.), и иных форм участия в капитале (2005–2016 гг.) ^а	Продажа земельных участков	Продажа различного имущества
2000	27167,8	26983,5	–	184,3 ^б
2001	10307,9	9583,9	119,6 ^в	217,5+386,5+0,4 (НМА) ^г
2002	10448,9	8255,9 ^а	1967,0 ^в	226,0 ^ж
2003	94077,6	89758,6	3992,3 ^з	316,2+10,5 ^и
2004	70548,1	65726,9	3259,3 ^с	197,3+1364,6+0,04 (НМА) ^г
2005	41254,2	34987,6	5285,7 ^м	980,9 ^н
2006	24726,4	17567,9	5874,2 ^м	1284,3 ^о
2007	25429,4	19274,3	959,6 ^п	5195,5 ^р
2008	12395,0	6665,2+29,6	1202,0 ^с	4498,2+0,025 (НМА) ^г
2009	4544,1	1952,9	1152,5 ^с	1438,7 ^т
2010	18677,6	14914,4	1376,2 ^с	2387,0+0,039 (НМА) ^г
2011	136660,1	126207,5	2425,2 ^с	8027,4 ^т
2012	80978,7	43862,9	16443,8 ^с	20671,7+0,338 (НМА) ^г
2013	55288,6	41633,3	1212,75 ^с	12442,2+0,310 (НМА) ^г
2014	41155,35	29724,0	1912,6 ^с	9517,7+1,048 (НМА) ^г
2015	18604,1	6304,0	1634,55 ^с	10665,5+0,062 (НМА) ^г
2016	416470,5	406795,2	2112,7 ^с	7562,6+0,012 (НМА) ^г

^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, которые находятся 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 от продажи квартир, а также от продажи государственных производственных и непроизводственных фондов, транспортных средств, иного оборудования и других материальных ценностей, и (3) от доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

^и Включая 6 млн руб. от продажи акций, находящихся в собственности субъектов РФ.

^с Доходы от продажи земли и нематериальных активов, величина поступлений от которых отдельно не выделялась, относимые к доходам федерального бюджета.

¹ В 2003–2004 гг. с учетом продажи права аренды.

* 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.

³ 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.

⁴ Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, и (2) доходов от продажи нематериальных активов, относимых к доходам федерального бюджета.

⁵ 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.

⁶ Сумма (1) поступлений от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности, относимых к источникам внутреннего финансирования дефицита федерального бюджета, (2) доходов (а) от продажи квартир, (б) от продажи оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей, зачисляемых в федеральный бюджет, (в) от реализации продуктов утилизации кораблей, (г) от реализации имущества ГУПов, учреждений и военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (3) доходов от продажи нематериальных активов (НМА), относимых к доходам федерального бюджета.

⁷ 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.

⁸ Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (за вычетом средств федерального бюджета от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (е) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, (ж) от продажи нематериальных активов, относимые к доходам федерального бюджета.

⁹ Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства) включают доходы (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации военного имущества, (д) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (е) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

¹⁰ Поступления от продажи земельных участков после разграничения собственности на землю, находившихся в федеральной собственности, относимые к источникам финансирования дефицита федерального бюджета.

¹¹ Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) и средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины) включают доходы (а) от продажи

квартир, (б) от реализации имущества ФГУПов, (в) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений, (г) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (д) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества, (е) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, относимые к доходам федерального бюджета.

^с Доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных автономных и бюджетных (2011–2012 гг.) учреждений), относимые к доходам федерального бюджета, а также для 2015 г. еще и плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

^т Доходы от продажи материальных и нематериальных активов (без доходов в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП), средств федерального бюджета от распоряжения и реализации выморочного, конфискованного и иного имущества, обращенного в доход государства, средств от реализации секвестрованной древесины (2008–2011 гг.), доходов от выпуска материальных ценностей из госзапаса специального сырья и делящихся материалов (в части доходов от реализации, от предоставления во временное заимствование и иного использования), а также для 2012–2016 гг. 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: (а) от продажи квартир, (б) от реализации имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных учреждений (за исключением автономных и бюджетных (2011–2016 г.)), за вычетом средств, поступающих от деятельности, осуществляемой заграничными учреждениями (2015–2016 гг.), (в) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, (г) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов, (д) от реализации продукции военного назначения из наличия федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (2008 г. и 2010–2016 гг.), (е) от реализации продуктов утилизации вооружения и военной техники в рамках федеральной целевой программы «Промышленная утилизация вооружения и военной техники (2005–2010 гг.)», (ж) доходы от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений (2014–2016 гг.), (з) доходы от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности, а также доходы от продажи нематериальных активов (НМА), относимые к доходам федерального бюджета.

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (годовой); Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2017 г. (ежемесячный); URL: www.goskazna.ru; расчеты авторов.

По своему абсолютному значению доходы федерального бюджета имущественного характера из невозобновляемых источников в 2016 г. выросли многократно (более чем в 22 раза).

В еще большей мере (в 64,5 раза) увеличились поступления от продажи акций (до 406,8 млрд руб.). Эта величина более чем втрое превышает предыдущий максимум 2011 г. (126,2 млрд руб.).

На 29% выросли доходы от продажи земельных участков, составив 2,1 млрд руб. против 1,6 млрд руб. годом ранее, что превосходит показатели 2008–2010 гг. и 2013–2014 гг., но уступает итоговой величине за 2011 г., не говоря уже о максимуме 2012 г. При этом, напротив, на те же 29% сократились доходы от продажи различного имущества, а их абсолютная величина (около 7,6 млрд руб.) оказалась наименьшей с 2011 г.

Поступления от продажи акций обеспечили в 2016 г. подавляющую часть совокупных доходов из невозобновляемых источников (97,7%), тогда как годом ранее – менее 34%. Соответственно, на долю доходов от продажи различного имущества пришлось 1,8% (в 2015 г. – более 57%), а от продажи земли – всего 0,5% (в 2015 г. – 8,8%).

Совокупный же объем доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества в 2016 г. (табл. 12) увеличился по сравнению с предшествующим годом в 4,5 раза. Их абсолютная величина (1363,2 млрд руб.) почти втрое превзошла прежний максимум, достигнутый в 2012 г.

Таблица 12

**Структура доходов федерального бюджета имущественного характера
из различных источников в 2000–2016 гг.**

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации и продажи имущества (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50412,3	100,0	27167,8	53,9	23244,5	46,1
2001	39549,8	100,0	10307,9	26,1	29241,9	73,9
2002	46811,3	100,0	10448,9	22,3	36362,4	77,7
2003	135338,7	100,0	94077,6	69,5	41261,1	30,5
2004	120798,0	100,0	70548,1	58,4	50249,9	41,6
2005	97357,4	100,0	41254,2	42,4	56103,2	57,6
2006	93899,8	100,0	24726,4	26,3	69173,4	73,7
2007	105761,25	100,0	25429,4	24,0	80331,85	76,0
2008	88661,7	100,0	12395,0	14,0	76266,7	86,0
2009	36393,7	100,0	4544,1	12,5	31849,6	87,5
2010	88406,4	100,0	18677,6	21,1	69728,8	78,9
2011	240964,1	100,0	136660,1	56,7	104304,0	43,3
2012	309943,2/ 469243,2*	100,0	80978,7/ 240278,7*	26,1/51,2*	228964,5	73,9/48,8*
2013	209114,85	100,0	55288,6	26,4	153826,25	73,6
2014	282325,95	100,0	41155,35	14,6	241170,6	85,4
2015	303975,2		18604,1	6,1	285371,1	93,9
2016	1363192,45/ 670797,45**		416470,5	30,6/62,1**	946721,95/ 254326,95**	69,4/ 37,9**

* С учетом средств, полученных ЦБ РФ от продажи акций Сбербанка (159,3 млрд руб.), что, возможно, несколько завышает оценку совокупного удельного веса невозобновляемых источников ввиду того, что в бюджет указанные средства попали не целиком, а за вычетом их балансовой стоимости и суммы расходов, связанных с продажей указанных акций. Соответственно, доля возобновляемых источников, вероятно, несколько занижена.

** Без учета средств, полученных от продажи акций «Роснефти» (692,395 млрд руб.) (за вычетом выплаты промежуточных дивидендов).

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2014 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (годовой); Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2017 г. (ежемесячный); URL: www.roskazna.ru; расчеты авторов.

В 2016 г. соотношение между невозобновляемыми и возобновляемыми источниками в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества сдвинулось в сторону первых. Их удельный вес вырос в 5 раз, достигнув 30,6%. Соответственно, доля доходов от использования государственного имущества уменьшилась с примерно 94% до 69,4%. Близкие к этому пропорции наблюдались в 2012 г., когда был продан пакет акций Сбербанка, но вырученные средства были получены федеральным бюджетом в составе прибыли, перечисленной Центробанком РФ.

Если же для 2016 г. исключить средства от продажи пакета акций «Роснефти» из суммы доходов из возобновляемых источников, то в структуре совокупных доходов от приватизации (продажи) и использования государственного имущества станут преобладать первые (62,1%), что сопоставимо с показателями 2004 и 2011 гг. При таком раскладе доля доходов из возобновляемых источников составит менее 38%. По своей абсолютной величине (254,3 млрд руб.) они уступят только уровню 2015 г., уверенно опережая показатели 2012 г. (229 млрд руб.) и 2014 г. (241,2 млрд руб.). Для доходов от приватизации и продажи государственного имущества итоги 2016 г. оказываются рекордными даже без учета средств от продажи пакета акций «Роснефти».

* * *

Подведем некоторые итоги. Завершилась реализация трехлетней приватизационной программы на 2014–2016 гг. После годичного перерыва, связанного с неблагоприятными макроэкономическими условиями, возобновились продажи крупнейших активов, общая величина которых за все 3 года превысила 1,1 трлн руб., что было достигнуто в основном за счет сделок, проведенных именно в 2016 г., когда особо важную роль сыграла сделка по продаже пакета акций «Роснефти». Только благодаря ей величина крупнейших сделок превысила аналогичный показатель в период действия предыдущей приватизационной программы 2011–2013 гг., причем в отличие от него все такие сделки в 2014–2016 гг. являлись бюджетобразующими, за исключением консолидации активов столичных аэропортов с привлечением профильных стратегических инвесторов из частного бизнеса.

По большинству других параметров итоги приватизационной программы 2014–2016 гг. оказались существенно скромнее, несмотря на то что в 2016 г. по сравнению с 2015 г. заметно увеличились продажи пакетов акций и количество акционируемых унитарных предприятий в рамках стандартных приватизационных процедур. Явное исключение представляет продажа объектов казны РФ, масштабы которой в 2016 г. увеличились многократно.

Новый прогнозный план приватизации на 2017–2019 гг. содержательно выстроен аналогично двум предыдущим трехлетним программам. При сопоставлении с ними по количеству активов, приватизируемых в обычном порядке (унитарных предприятий и хозяйственных обществ), он занимает промежуточное положение, радикально отличаясь в большую сторону по количеству объектов иного имущества казны. Прогноз бюджетных доходов от приватизации (помимо крупнейших сделок) примерно совпадает с оценкой таких доходов, содержащейся в первой трехлетней приватизационной программе на 2011–2013 гг. Перечень крупнейших компаний, приватизируемых по индивидуальным схемам, существенно сократился по сравнению с программой 2014–2016 гг., к тому же отсутствует прогноз поступлений от них.

Данные о количестве унитарных предприятий и акционерных обществ с долей государства в капитале на начало 2016 г., содержащиеся в новой приватизационной программе, подтверждают сохранение многолетней тенденции уменьшения числа хозяйствующих субъектов, относящихся к федеральной собственности. Детальный анализ указывает на такие негативные тренды, как сокращение доли компаний, где государство в качестве акционера могло осуществлять полноценный корпоративный контроль, за счет увеличения удельного веса миноритарных пакетов и сокращение доли компаний,

где Росимуществство может полноценно осуществлять права акционера, в рамках всей совокупности акционерных обществ с долей государства.

В управлении компаниями с госучастием в последние годы вновь обозначилась тенденция к снижению представительства независимых директоров в их органах управления за счет увеличения роли госслужащих и профповеренных. К особенностям 2016 г. можно отнести интенсивную работу по внедрению норм нового кодекса корпоративного управления (ККУ) в крупнейших акционерных компаниях с долей государства в капитале и ужесточение подходов к дивидендной политике.

Оценка структуры доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества находится в зависимости от трактовки сделки по продаже акций «Роснефти». Если формально следовать в русле действующей бюджетной классификации, то, как и в 2015 г., преобладали поступления из возобновляемых источников, хотя доля доходов от приватизации и продажи имущества существенно выросла. При исключении же итогов сделки по «Роснефти» из рассмотрения можно говорить о преобладании доходов из невозобновляемых источников, чего не наблюдалось с 2011–2012 гг.

6.2. Рынок корпоративного контроля: этапы, особенности, регулирование¹

6.2.1. Российский рынок слияний и поглощений: этапы развития

Российский рынок слияний и поглощений начал формироваться в начале 1990-х гг. – одновременно с массовой приватизацией государственного имущества. В строгом смысле о слияниях и дружественных поглощениях можно говорить лишь после кризиса 1998 г. До этого момента имели место «поглощения через приватизацию», которые можно считать ключевым явлением **первого этапа** развития рынка корпоративного контроля (1992 г. – начало кризиса 1998 г.). В 1/3 случаев реорганизация проходила до начала приватизации, в 1/3 – одновременно с приватизацией и в 1/3 – после завершения приватизации. С середины 1990-х гг. начались и процессы консолидации российских активов как путем проведения слияний и поглощений, так и через приобретение компаниями долей и акций других компаний. В 1998 г. около 40% исследуемых предприятий имели в составе акционеров другие предприятия, а более 13% были интегрированы с поставщиками или потребителями².

Именно в этот период формировались первые крупнейшие российские финансово-промышленные группы, которые активно расширяли поле своей деятельности. На этом этапе были заложены и предпосылки для высококонцентрированной корпоративной собственности в России, которая предопределяет ключевые особенности корпоративного рынка и в настоящем.

¹ Авторы раздела: Е. Апевалова – РАНХиГС при Президенте РФ, Н. Полежаева – РАНХиГС при Президенте РФ, А. Радыгин – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ.

² Подробно о теоретических проблемах рынка корпоративного контроля, особенностях эволюции российского рынка слияний и поглощений в 1990–2000-е гг. см.: Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Апевалова Е.А. и др. Современные тенденции развития рынка слияний и поглощений. М.: Дело, 2010.

Второй этап развития рынка слияний и поглощений (1999–2002 гг.) – «посткризисный бум» в период восстановительного роста экономики – был связан с перераспределением собственности после кризиса 1998 г. Для него были характерны как высокая активность на рынке недружественных поглощений, так и значительная доля спекулятивных сделок слияний и поглощений в общем объеме соответствующего рынка.

В этот период происходит процесс консолидации активов вокруг существующих и вновь создаваемых бизнес-групп. Примерно к 2003 г. формирование большинства интегрированных структур частного сектора закончилось, активность крупного капитала на рынке слияний и поглощений значительно снизилась, а наиболее активными его участниками стали компании второго и третьего эшелонов.

Процесс слияний и поглощений, первоначально инициированный крупнейшими нефтяными компаниями, происходил в черной и цветной металлургии, химии, угольной промышленности, машиностроении, лесной, фармацевтической промышленности. Особым видом слияния стал переход на единую акцию в нефтяных компаниях.

Именно в этот период, когда многие компании пострадали от кризиса 1998 г., активизировались враждебные поглощения, при которых применялись процедуры банкротства компаний, использовались пробелы в законодательстве о юридических лицах и т.п. Именно в этот период распространение получило рейдерство, иначе именуемое как «жесткие враждебные поглощения» или «захваты» корпоративной собственности. Ключевой его особенностью, помимо нарушения законов, являлось использование административного ресурса¹. Очевидно, что целью рейдеров при поглощении компании являлось не ее развитие, а вывод и реализация наиболее ценных активов, прежде всего объектов недвижимости.

Что касается методов поглощений, то за недолгую историю слияний и поглощений в России (за 20 с лишним лет) они практически не изменились и сводятся к 7 основным группам:

- скупка различных пакетов акций на вторичном рынке;
- лоббирование приватизационных сделок с государственными пакетами акций;
- административное вовлечение в вертикально-интегрированные структуры (холдинги или иные группы);
- скупка и трансформация долгов в имущественно-долевое участие;
- захват контроля через процедуры банкротства;
- инициирование судебных решений (для признания ранее заключенных сделок недействительными, ограничения прав голосования или владения пакетами акций, проведения общих собраний и др.);
- применение внеэкономических методов принуждения к переуступке активов.

В начале 2000-х гг. наблюдалось снижение темпов экспансии крупнейших сложившихся корпоративных групп. Это было связано с тем, что наиболее привлекательные активы были распределены, и начался реорганизационный спад, связанный с экономической и юридической реорганизацией, легализацией и закреплением прав собственности на эти активы.

¹ См.: *Радыгин А.Д.* Слияния и поглощения в корпоративном секторе: основные подходы и задачи регулирования // Вопросы экономики. 2002. № 12. С. 85–109.

Третий этап (2004–2008 гг.) – этап экономического роста – до начала кризиса характеризовался высокой долей участия государства в процессах слияний и поглощений, возрастанием доли применения «цивилизованных» форм сделок и прозрачных механизмов реструктуризации собственности, в том числе инструментов фондового рынка.

С 2004 г. наблюдается существенный и стабильный рост активности на рынке слияний и поглощений, при этом росли как количество проводимых сделок, так и их объемы. Процесс консолидации капиталов в этот период имел свои существенные отличия от западной практики, такие как:

- слабость прямого контроля регулирующих государственных органов за происходящими процессами слияний и поглощений;
- низкая вовлеченность инструментов организованного фондового рынка в процесс слияний и поглощений;
- невозможность миноритарных акционеров оказывать существенное влияние на деятельность компании;
- в большинстве случаев основной собственник компании являлся и ее генеральным менеджером;
- отсутствие прозрачной структуры собственности компаний (конечных бенефициаров);
- значительно более высокий уровень концентрации акционерного капитала.

Наиболее распространенными в 2004–2008 гг. стали полная покупка компании-цели и скупка долей и акций компании до контрольного пакета, поскольку иначе невозможно оказывать сколько-нибудь существенное влияние на деятельность компании.

Проблема рейдерства в общем объеме сделок этого периода не выглядит значимой. По данным МВД РФ, в 2005 г. объем спорных активов составил около 200 млрд руб., или примерно 12% общего объема сделок слияний и поглощений 2005 г.

В целом существенными особенностями сложившегося к 2008 г. российского рынка слияний и поглощений стали¹:

- быстрый (семикратный) рост объемов сделок на рынке слияний и поглощений на протяжении 2003–2007 гг.;
- преобладание на российском рынке сделок в размере 30–40 млн долл. с активами предприятий, которые в западной градации считаются средними. По оценкам, это обусловлено тем, что наиболее ликвидные и привлекательные активы уже обрели своих хозяев, в каждой отрасли сформировались группы основных игроков;
- значительная доля сделок слияний и поглощений с иностранным (формально) участием. В 2007 г. она составила примерно 22% в общем объеме российского рынка, снизившись с 35% в 2006 г. При этом покупки иностранных инвесторов превышали вложения российских инвесторов за рубежом;
- существенный рост, более чем вдвое, за 2005–2007 гг. средней стоимости компаний, приобретаемых на мировом рынке слияний и поглощений (в 2005 г. – 142 млн долл., в 2006 г. – 167 млн, в 2007 г. – более 300 млн долл.), и количества сделок по покупке зарубежных активов на протяжении 2003–2008 гг. (с 5 в 2003 г. до 70 в 2007 г.);
- высокий уровень сделок слияний и поглощений, совершаемых с использованием офшоров. Общее число офшоров, созданных российскими резидентами, составляло в

¹ См.: *Радыгин А.Д.* Российский рынок слияний и поглощений: этапы, особенности, перспективы // Вопросы экономики. 2009. № 10. С. 23–45.

этот период, по некоторым оценкам, 3,5–4% (около 100 тыс.) от всех имеющихся в мире¹. Начиная с 2000-х гг. использование офшоров в качестве элементов российских холдингов, аккумулирующих основные доходы компаний, стало широко использоваться;

– массовая распространенность враждебных (недружественных) поглощений, а также криминальных захватов активов предприятий;

– закрытость значительной части сделок по слияниям и поглощениям, обусловленная стремлением к сохранению конфиденциальности как в целях неразглашения данных о бенефициарах, так и во избежание нежелательных транзакций конкурентов, в том числе недружественных поглощений и захватов активов компаний. По некоторым оценкам, как минимум 30–40% от общего объема публичных сделок являлись теневыми;

– использование административного ресурса и вне рыночных методов (включая правоприменительную практику) для возврата активов в собственность государства и их приобретения государственными корпорациями.

Такие факторы, как высокая концентрация собственности, слабый уровень развития рыночных институтов и низкая эффективность работы судебной системы, непрозрачность прав собственности и коррупция, оказывали системное влияние на все аспекты деятельности на российском рынке слияний и поглощений.

С осени 2008 г. до 2014 г. можно говорить о **четвертом этапе** развития рынка слияний и поглощений. Финансовый кризис 2008 г., выразившийся в обвале фондовых рынков и дефиците ликвидности, в начавшемся спаде производства, а также в значительном снижении мировых цен на ряд значимых сырьевых товаров, обусловил существенное снижение числа сделок на мировом рынке слияний и поглощений.

В 2008 г. начались дефолты по долговым корпоративным обязательствам. К началу ноября 2008 г. совокупная сумма эмиссий, по которым возникли дефолты, составляла около 30 млрд руб. В этот период резко сократилось количество сделок по продаже менеджментом пакетов своих акций компании. При этом наблюдался обратный процесс – менеджмент (они же в России крупные акционеры) стал покупать акции своей компании. Большинству компаний удалось удержать свои активы, несмотря на распространенное в этот период кредитование под залог акций компании. К началу 2009 г. стали известны случаи передачи активов банку-кредитору (прежде всего в строительстве, ритейле и др.). Начиная с 2010 г. наблюдается последовательное снижение числа трансграничных сделок: в 3,4 раза – сделок российских инвесторов за рубежом (с 19,76 млрд долл. в 2010 г. до 5,85 млрд долл. в 2013 г.). Более чем в 2 раза сократился объем сделок с российскими активами с участием иностранных покупателей (с 10,14 млрд долл. в 2010 г. до 4,92 млрд долл. в 2013 г.)².

Пятый этап – с 2014 г. по настоящее время – можно охарактеризовать как спад и стагнацию. Падение рынка слияний и поглощений становится рекордным, достигая более 60% – со 120 млрд долл. в 2013 г. до 46,8 млрд долл. в 2014 г. (подробно см. ниже).

¹ См.: Хейфец Б. Зарубежная экспансия российского бизнеса и национальные интересы России // Слияния и поглощения. 2007. № 9. С. 56.

² Рынок M&A: по числу сделок Россия побила антирекорд 2009 г. URL: www.akm.ru/rus/ma/stat/2015/12.htm.

Причинами этого стали взаимное наложение нескольких кризисов¹ – глобального и российского, внешнеэкономический шок от предпринятых в отношении России санкций, от падения цен на нефть и др.

В целом, по имеющимся данным базы сделок российского рынка слияний и поглощений 2001–2017 гг., в стадии завершения зафиксировано 16 569 сделок на общую сумму 1 010 211,36 млн долл.²

6.2.2. Динамика рынка слияний и поглощений: Россия в антитренде с миром

Общая динамика рынка

В 2010–2016 гг. суммарный годовой объем сделок на российском рынке менялся разнонаправленно. Максимальный объем приходится на 2013 г., когда после спада 2012 г. – до уровня 1,55 трлн руб. – он достиг 3,82 трлн руб., превысив показатели предыдущего года более чем вдвое (рис. 1).

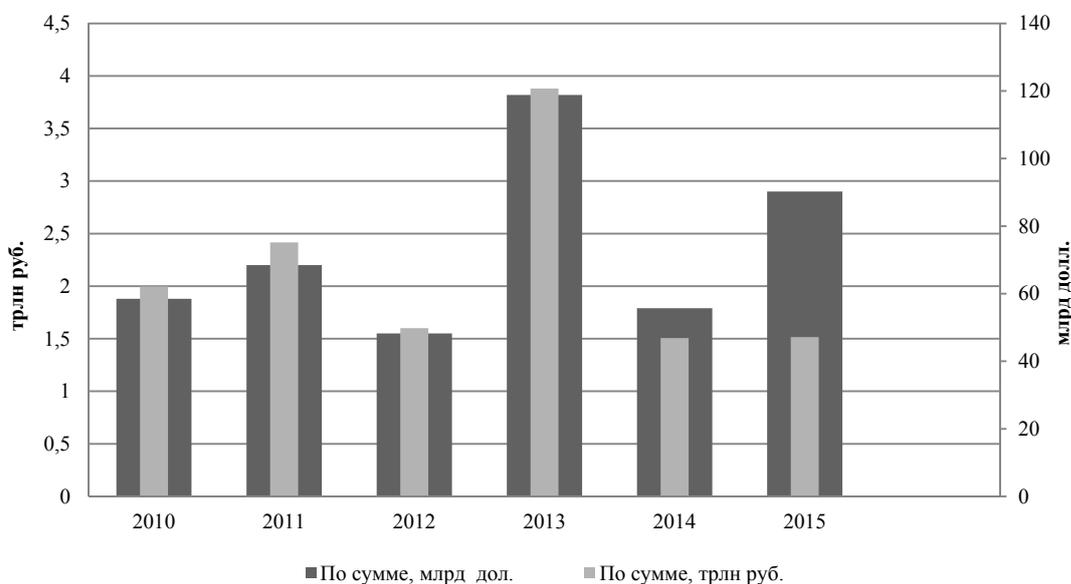


Рис. 1. Динамика сделок на российском рынке слияний и поглощений

Источник: ИА АК&М³.

¹ См. подробнее: Мау В. Глобальный кризис и дискуссия о посткризисной экономической повестке // Российская экономика в 2014 г. М.: ИЭП, 2015. С. 2–27.

² См.: URL: <http://mergers.ru/deals/>

³ Здесь и далее используются следующие источники статистических данных: Информационно-аналитическое агентство PREQVECA (URL: <http://mergers.ru>); Рынок M&A: по числу сделок Россия побилла антирекорд 2009 г. (URL: www.akm.ru/rus/ma/stat/2015/12.htm); Рейтинг: Топ-30 сделок слияний и поглощений 2016 г. (URL: <http://mergers.akm.ru/rates/9>; <http://investorschool.ru/vvp-rossii-po-godam>); Кириллова О.Ю., Усков А.В. История и тенденции развития российского рынка корпоративного контроля // Вестник университета (Государственный университет управления). 2015. №7; Сделки слияния и поглощения: итоги в России и мире (URL: http://www.kpi.ru/pressroom/analytics/sdelki_sliyaniya_i_pogloweniya_ma_itogi_2015_g_v_rossii_i_mire, 18.04.16); Рынок растет за счет множества мелких сделок (URL: www.akm.ru/rus/ma/stat/2016/07). В статистике ИА АК&М учитываются сделки по купле-продаже пакетов

В долларовой эквиваленте максимум также приходится на 2013 г. – 120,70 млрд долл. (для сравнения: максимум 2007 г. составил 124 млрд долл.), за которым последовали резкий спад почти в 2,6 раза (до 46,86 млрд долл.) и сохранение этого уровня в 2015 г. (47,15 млрд долл.).

Если можно говорить о рынке слияний и поглощений 2003–2007 гг. как о быстрорастущем (в 6,5 раза – с 19 млрд до 124 млрд долл.), то рынок 2010–2015 гг. – скорее, рынок, который пережил в 2014 г. шок, превосходящий шок 2008–2009 гг. (падение в 2008 г. емкости рынка на 36% относительно предыдущего года – со 120–122 млрд до 75,5 млрд долл.)¹, и значительно свернулся: более чем на 60% – со 120 млрд до 46,8 млрд долл. (табл. 13).

Таблица 13

**Соотношение рынка слияний и поглощений и ВВП России,
2007–2015 гг.**

Год	Размер ВВП России в ценах 1990 г., млрд долл.	Объем рынка слияний и поглощений России, млрд долл.	Соотношение рынка слияний и поглощений и ВВП, %
2007	606	124	20,46
2008	637,8	60	9,4
2009	587,9	41,91	7,14
2010	614,4	61,12	9,9
2011	640,6	75,17	11,73
2012	662,6	49,79	7,5
2013	671,3	120,7	17,98
2014	675,3	46,86	6,94
2015	649,64	47,15	7,26

Источник: Росстат; ИА «АК&М»; URL: <http://investorschool.ru/vvp-rossii-po-godam>

Как видно из табл. 13, максимальный уровень соотношения рынка слияний и поглощений и ВВП России составил почти 20,46% в 2007 г., после которого последовал спад до 7,14% в 2009 г. Также достаточно высоким этот уровень был в 2013 г. – почти 18%, после которого в 2014 г. был зафиксирован спад до минимума (6,94%), несколько повысившийся в 2015 г. (до 7,26%). С 2013 г. существенно затормозилось трансграничное движение капитала (с 18,5% ВВП между странами «большой двадцатки» в 2007 г. до 4,5% в 2013 г.)². Важно отметить, что до 2010 г. российский рынок корпоративного контроля развивался в одном тренде с мировым. Однако начиная с 2011 г. тенденция изменилась, в 2010–2011 гг. рост совокупной стоимости сделок слияний и поглощений на мировом рынке соответствует спаду совокупной стоимости сделок слияний и поглощений на российском рынке корпоративного контроля. И наоборот, спад в 2012–2013 гг. в

акций/долей не менее 50% или консолидации таковых либо покупка крупнейших пакетов в размере менее 50% (при отсутствии акционера/участника с пакетом 50% и более) в компаниях с участием российского капитала либо активов на территории России, стоимостью от 1 млн долл., о которых стало известно в течение периода. Критерии для включения сделки в статистику: сообщение о завершении сделки; сообщение об одобрении сделки советом директоров компании, собранием акционеров, антимонопольными органами; сообщение о подписании соглашения о намерениях. Не учитываются сделки с пакетами менее 50%, если речь не идет о консолидации контрольного пакета или о покупке мажоритарного пакета при отсутствии контролирующего участника; стоимостью менее 1 млн долл.; совершенные в рамках холдинга либо единой группы лиц, являющихся конечными бенефициарами компаний – участников сделки (См.: URL: www.akm.ru/rus/ma/stat/2015/12.htm).

¹ Радьгин А.Д. Российский рынок слияний и поглощений: этапы, развития и перспективы // Вопросы экономики. 2009. № 10.

² См. подробнее: Май В. Экономика России в ожидании новой модели роста: перестройка или ускорение? // Российская экономика в 2013 г. М.: ИЭП, 2014. С. 11–16.

мире соответствует росту на российском рынке. Пик 2013 г. на российском рынке в 118,12 млрд долл. (с 43,61 млрд в 2011 г. – прирост 170%) соответствует мировой спад с 3100 млрд долл. в 2011 г. до 2310 млрд долл. в 2013 г. (на 25,5%)¹ (рис. 2).



Рис. 2. Динамика сделок на мировом и российском рынках слияний и поглощений, млрд долл.

Источник: Кириллова О.Ю., Усков А.В. История и тенденции развития российского рынка корпоративного контроля // Вестник университета (Государственный университет управления, г. Москва). 2015. № 7; Сделки слияния и поглощения: итоги в России и мире, URL: http://www.kpi.ru/pressroom/analytics/sdelki_sliyaniya_i_pogloweniya_ma_itogi_2015_g_v_rossii_i_mire.,18.04.16_

В 2015 г. мировой рынок слияний и поглощений переживает бум: сумма сделок превышает 5 трлн долл., что выше рекордного уровня 2007 г. (4,6 трлн долл.). Год стал рекордным по количеству мегасделок (свыше 5 млрд долл.)². На российском рынке же, наоборот, наблюдается спад (рис. 3). Если говорить о причинах роста мирового рынка, то среди них можно назвать спрос на инновационные лекарства и методы лечения. Так, крупнейшей сделкой в этой отрасли (160 млрд руб.) и второй по величине за всю историю стало слияние американского гиганта Pfizer, Inc. и ирландской Allergan Plc. Другим «мотором» роста мирового рынка является технологический сектор: объем сделок с участием компаний из этой сферы превысил 713 млрд долл. Крупнейшей сделкой за всю историю рынка ИТ стало поглощение корпорацией Dell и фондом прямых инвестиций Silver Lake производителя систем хранения данных EMC. Сумма сделки составила 67 млрд долл.

¹ Кириллова О.Ю., Усков А.В. История и тенденции развития российского рынка корпоративного контроля // Вестник университета. 2015. № 7.

² Здесь и далее использованы данные: Сделки слияния и поглощения: итоги в России и мире, URL: http://www.kpi.ru/pressroom/analytics/sdelki_sliyaniya_i_pogloweniya_ma_itogi_2015_g_v_rossii_i_mire.,18.04.16_

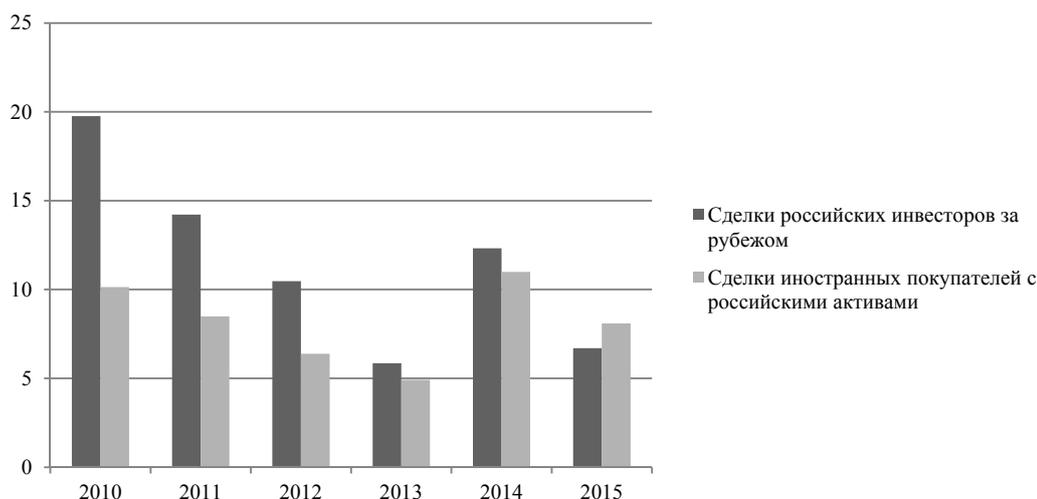


Рис. 3. Динамика трансграничных сделок по сумме, млрд долл.

Источник: ИА АК&М.

Говоря о трансграничных сделках, важно отметить, что среди них в основном доминируют сделки российских инвесторов за рубежом (2010–2014 гг.). Исключение составляет 2015 г., когда сделки иностранных покупателей с российскими активами превзошли сделки российских инвесторов за рубежом.

В 2010–2013 гг. наблюдается последовательное снижение числа трансграничных сделок:

- в 3,4 раза – сделок российских инвесторов за рубежом (с 19,76 млрд долл. в 2010 г. до 5,85 млрд долл. в 2013 г.);
- более чем в 2 раза – сделок иностранных покупателей с российскими активами (с 10,14 млрд долл. в 2010 г. до 4,92 млрд долл. в 2013 г.).

В 2014 г. на рынке слияний и поглощений отмечен всплеск активности более чем в 2 раза как сделок российских инвесторов за рубежом (с 5,85 млрд долл. в 2013 г. до 12,32 млрд долл. в 2014 г.), так и сделок иностранных покупателей с российскими активами (с 4,92 млрд долл. в 2013 г. до 10,99 млрд долл. в 2014 г.). Напротив, в 2015 г. наблюдалось общее уменьшение объема совершенных трансграничных сделок: почти на 84% – сделок российских инвесторов за рубежом и почти на 26% – иностранных покупателей с российскими активами.

Говоря о трансграничных сделках, важно отметить также тенденцию снижения интереса к старым офшорам, прежде всего к Кипру. В 2015 г. из 500 крупнейших российских компаний Кипр использовала каждая третья – 136 организаций. При этом рост прямых инвестиций в Россию показали Багамы, Бермуды, Британские Виргинские острова, острова Кайман. Из этих стран в Россию за первых 3 месяца года поступило более 2 млрд долл., что на 40% больше, чем годом ранее¹.

¹ Бизнес перенаправляет денежные потоки в другие юрисдикции: деньги вначале уходят в компании, зарегистрированные на Кипре (так как официально именно они владеют российскими активами), потом переводятся в новые организации в других странах и только после этого возвращаются в Россию. См.: Маркелова Е. Бизнес бежит с Кипра // life.ru. 23.09.2016.

Слияния и поглощения в России в 2015–2016 гг.: отраслевая динамика

По имеющимся данным, наибольший удельный вес на российском рынке слияний и поглощений в 2015 г. занимают строительство и девелопмент (28%), на втором месте – ТЭК (19%), на третьем месте – добыча полезных ископаемых (11%). Транспорту принадлежит 8%, 7% – финансам. Данные по удельному весу отраслей на российском рынке слияний и поглощений в 2015 г. представлены на *рис. 4*.

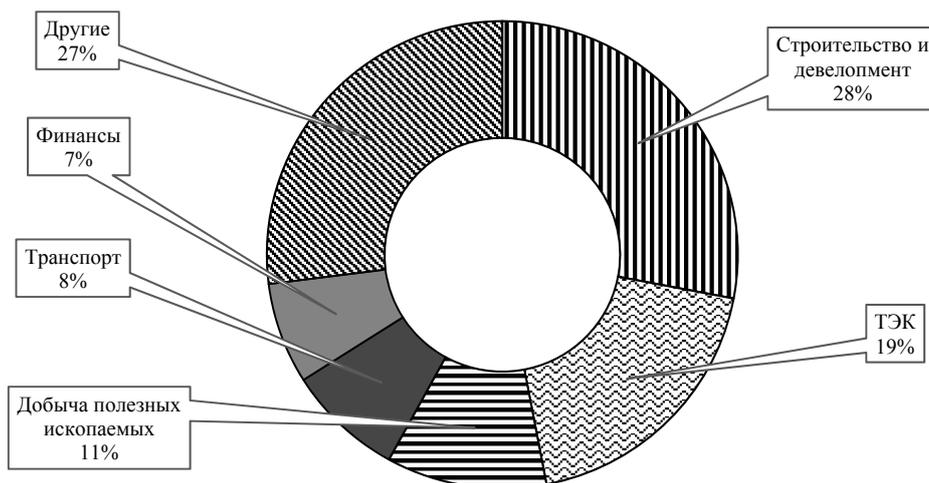


Рис. 4. Удельный вес отраслей на российском рынке слияний и поглощений в 2015 г. по сумме сделки

Источник: ИА «АК&М».

По числу сделок в 2015 г. также лидирует строительство (15%), на втором месте – финансы (11%), на третьем – торговля (10%). Данные по удельному весу отраслей на российском рынке слияний и поглощений представлены на *рис. 5*.

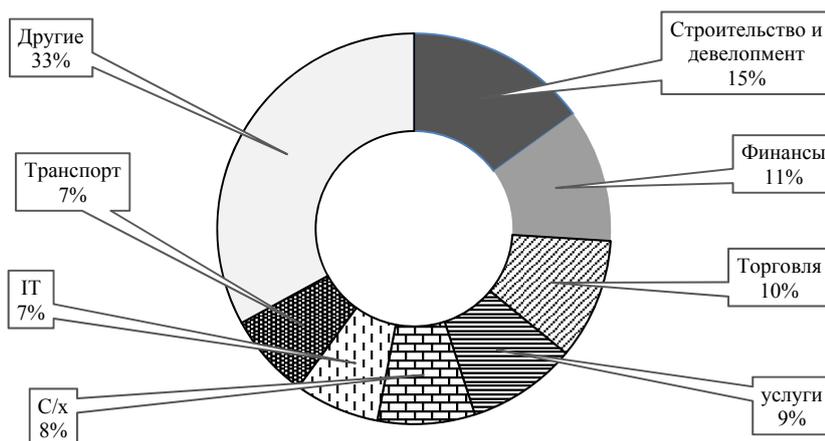


Рис. 5. Удельный вес отраслей на российском рынке слияний и поглощений по числу сделок, 2015 г.

Источник: ИА «АК&М».

В 1-м полугодии 2016 г. было совершено сделок слияний и поглощений на 15,49 млрд долл., что почти на 10% меньше, чем за аналогичный период 2015 г.¹, однако количество сделок слияний и поглощений выросло на 18%, достигнув 209 сделок, по сравнению со 177 за 1-е полугодие 2015 г. Средний уровень сделки остался практически на прежнем уровне, составив 45,1 млн долл., за вычетом крупнейших – свыше 1 млрд долл., против 45,6 млн в 1-м полугодии 2015 г.

Данные о средней стоимости совершаемых сделок слияний и поглощений представлены на рис. 6.

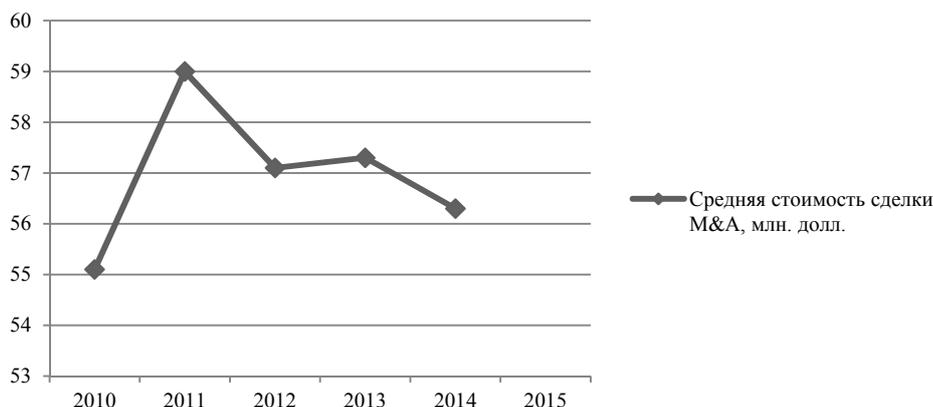


Рис. 6. Средняя стоимость сделок по слиянию и поглощению в России, млн долл.

Источник: ИА «АК&М».

Четверть объема рынка слияний и поглощений в 2015 г. обеспечила покупка Газпромбанком и UCP группы компаний «Стройгазконсалтинг», сумма которой оценивается в 7 млрд долл., вторая – приобретение золотодобывающего гиганта Polyus Gold компанией Sacturino Ltd. за 5,3 млрд долл.

Данные о числе совершенных в год сделок по слиянию и поглощению представлены на рис. 7.

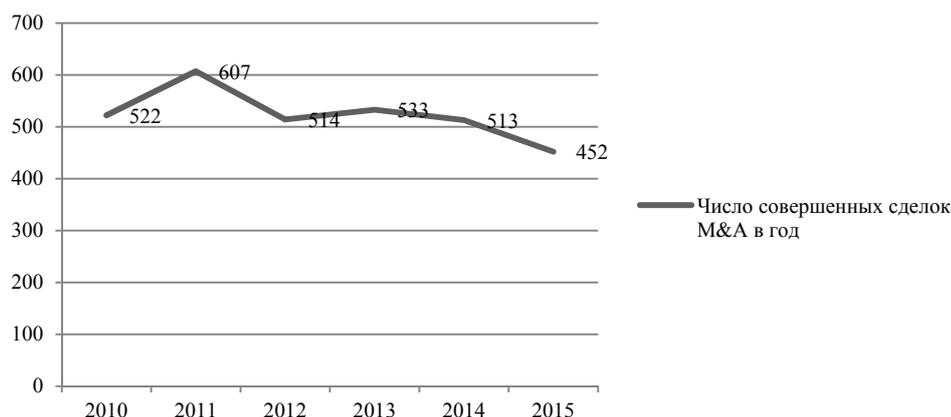


Рис. 7. Число совершенных сделок слияний и поглощений в год

Источник: ИА «АК&М».

¹ См.: Рынок растет за счет множества мелких сделок. URL: www.akm.ru/rus/ma/stat/2016/07

Данные о средней стоимости сделок по слиянию и поглощению в отраслях российской экономики в 2015 г. представлены на *рис. 8*.

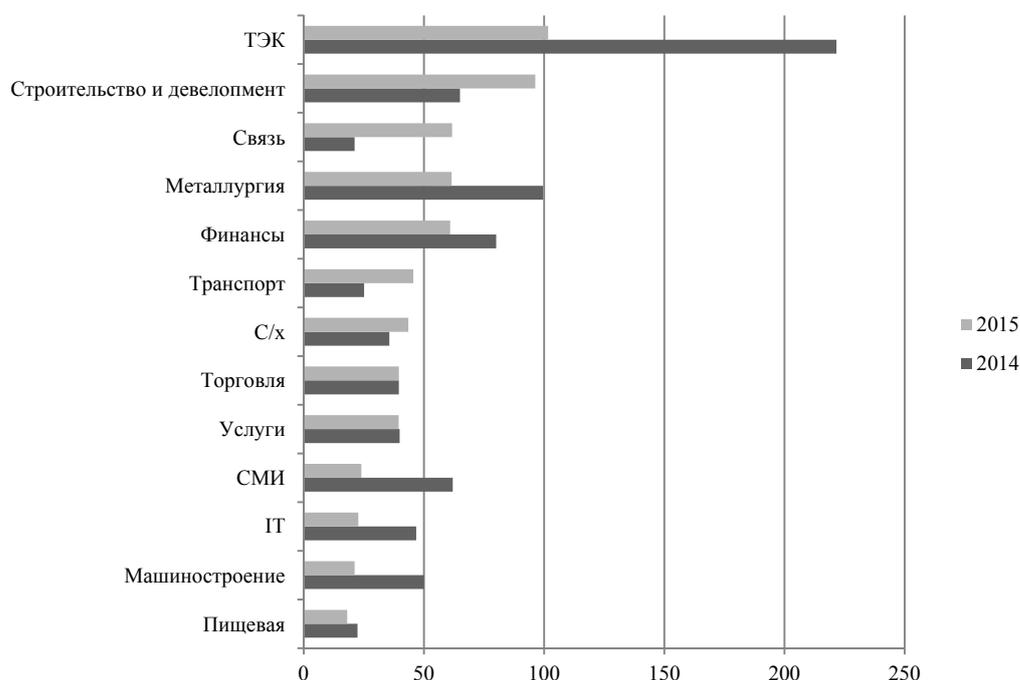


Рис. 8. Средняя стоимость сделок слияний и поглощений в отраслях российской экономики в 2015 г., млн долл. (за вычетом крупнейших)

Источник: ИА «АК&М».

В средней стоимости сделок слияний и поглощений в 2015 г. произошли значимые изменения:

– более чем вдвое относительно 2014 г. сократилась стоимость сделки в топливно-энергетическом комплексе (с 221,6 млн до 101,7 млн долл.), в 1,6 раза сократилась средняя стоимость сделок в металлургии (с 99,6 млн до 61,5 млн долл.). Сокращение также демонстрируют финансы, СМИ, ИТ и машиностроение;

– одновременно с этим в 2015 г. наблюдался рост средней стоимости сделки слияний и поглощений в следующих отраслях: строительство и девелопмент – 148% (с 65 млн до 96,3 млн долл.), связь – 291% (с 21,2 млн до 61,7 млн долл.), транспорт – 181,7% (с 25,1 млн до 45,6 млн долл.), сельское хозяйство – почти 122,2% (с 35,6 млн до 43,5 млн долл.).

Что касается 1-го полугодия 2016 г., лидерство, как и в 2015 г., по-прежнему сохраняют строительство и девелопмент. За полугодие в этой отрасли совершено 38 сделок на 8,68 млрд долл., что составляет 56% объема рынка. Наибольший удельный вес (более четверти сделок в отрасли) приходится на покупку площадок под застройку и редевелопмент. Пользуясь кризисом, инвесторы скупают участки «про запас». Другим наиболее популярным направлением для вложения средств остается покупка бизнес-центров и незавершенных девелоперских проектов. На второе место вышла торговля (14% объема рынка), на третьем – финансы (7% объема рынка).

По числу сделок в 1-м полугодии 2016 г. также лидируют строительство и девелопмент, торговля, финансы и ИТ (18, 12, 10 и 10% соответственно).

Высокую активность на российском рынке M&A демонстрирует опять же строительство: трехкратный рост числа совершенных сделок относительно 2014 г., а также увеличение среднего размера сделки. По мнению экспертов, инвесторы рассматривают коммерческую недвижимость как способ обезопасить свои активы во время кризиса, а в дальнейшем нарастить их стоимость.

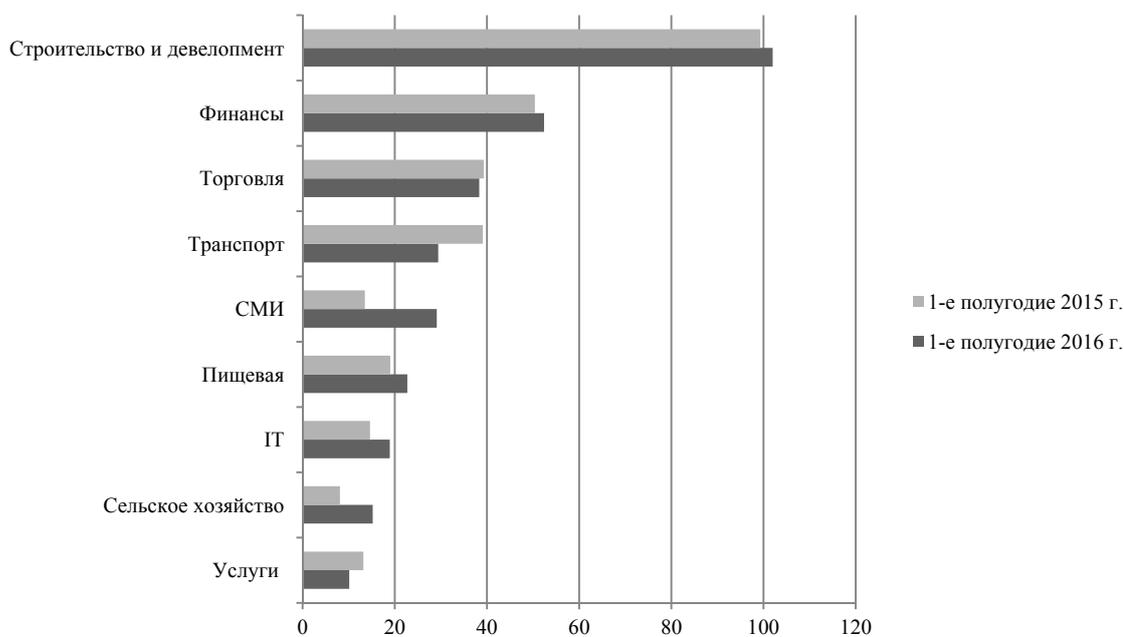


Рис. 9. Средняя стоимость сделок слияний и поглощений в отраслях российской экономики, млн долл. (за вычетом крупнейших)¹

Источник: ИА «АК&М».

Средняя стоимость сделок слияний и поглощений в отраслях российской экономики представлена на рис. 9. Первое место с большим отрывом (почти в 2 раза) от остальных отраслей по средней стоимости сделки по слиянию и поглощению занимает также строительство. Она составила 99,3 млн долл. в 1-м полугодии 2015 г. и 102 млн долл. в 1-м полугодии 2016 г. На втором месте по стоимости сделок слияний и поглощений – финансы (52,4 млн долл. в 1-м полугодии 2016 г. против 50,4 млн в 1-м полугодии 2015 г.). На третьем – торговля (38,3 млн в 2016 г., против 39,3 млн в 2015 г.). Более чем двукратный рост демонстрирует сектор «СМИ» (средняя стоимость сделки в нем составила 29,1 млн против 13,5 млн долл. соответственно).

В I квартале 2016 г. средняя стоимость сделок слияний и поглощений относительно аналогичного периода 2015 г. увеличилась почти во всех сегментах, за исключением торговли, транспорта и услуг.

Новацией 2016 г. стал рост количества сделок, совершенных в счет погашения долга. Так, банк «Российский капитал» стал в текущем году санатором застройщика «СУ-155» (сделка оценена по размеру обязательств «СУ-155» примерно в 4,9 млрд долл.). Сбербанк

¹ Учитывались только отрасли с числом сделок не менее 10. Из подсчета исключены крупнейшие сделки стоимостью от 1 млрд долл.

стал владельцем московского бизнес-центра President Plaza в счет погашения долгов собственника объекта. К группе ВТБ перешла башня «Евразия» в деловом центре «Москва-сити» – также в рамках исполнения кредитных обязательств бывшего владельца. В обмен на обслуживание долга перешли к новому собственнику и доли в угольной компании «Заречная» и аффилированных с ней лицах¹.

Нельзя не отметить значительную роль государства на рынке корпоративного контроля. Его структурами куплено, по оценкам, как минимум около 40% суммарной стоимости всех сделок слияний и поглощений, совершенных в 1-м полугодии 2016 г. По данным Аналитического центра при Правительстве РФ (анализ статистических данных числа зарегистрированных организаций, количества сделок слияний и поглощений с участием российских активов и интенсивности банкротств российских предприятий), наиболее явно на концентрацию рыночных долей организаций в российской экономике в периоды экономических кризисов оказывают влияние не слияния и поглощения, а именно *институт банкротств*. Так, и в период кризиса 2008–2010 гг., и в 2014–2015 гг. наблюдается существенное замедление рынка слияний и поглощений с участием российских активов. Данная тенденция свидетельствует о том, что в периоды экономического спада рост концентрации на российских рынках не может быть обусловлен заключением сделок M&A. При этом во время обоих кризисных периодов интенсивность банкротств российских предприятий существенно возрастает².

В 2017 г. прогнозируются дальнейший рост активности на мировом рынке слияний и поглощений и достижение пика совокупной стоимости сделок слияний и поглощений в развитых странах, в 2018 г. – пика в развивающихся экономиках. На российском рынке более вероятно сохранение уровня 2016 г. Рост на российском рынке ожидается не ранее 2017–2018 гг.

6.2.3. Корпоративные конфликты: эволюция рейдерства 2008–2016 гг.

Рейдерство в России возникло в 1990-х гг. Первоначально им занимались в основном преступные организации, использующие насильственные методы. К концу 2000-х гг. среди рейдеров начинают преобладать лица, имеющие образование в сфере бизнеса и связи в государственных органах. В 2008–2016 гг. случаи рейдерства, спровоцированные финансовым кризисом 2008 г., активно освещаются в СМИ и рассматриваются в исследовательской литературе. После 2010 г. доминирование беловоротничковых рейдеров, применяющих более интеллектуальные методы, приводит к сокращению общедоступной информации о рейдерских захватах, число которых тем не менее продолжает расти. Анализ примеров рейдерства, широко распространенных в околокризисный период, и его более современных, но не столь многочисленных известных случаев позволяет установить типы рейдеров, объекты, стадии и методы рейдерства и что из этого главенствует сегодня, предоставляет возможность определить вектор развития рейдерства в России³.

¹ Рейтинг: Топ-30 сделок слияний и поглощений 2016 г. URL: <http://mergers.akm.ru/rates/9>.

² См. подробнее: Аналитический центр при Правительстве РФ. Концентрация на российских рынках: тенденции во время экономического спада // Бюллетень конкуренции. Декабрь 2015 г.

³ При подготовке данного раздела проводился анализ печатных и сетевых СМИ, в том числе таких, как «Новая газета», «ВФМ.ru», РИА «Новости», РБК, «Преступная Россия», «The Guardian», «Политком.ru», «Российская газета», «Известия», Деловой еженедельник «Экономика и жизнь – Черноземье», «Радио

В российском законодательстве понятие рейдерства отсутствует. В научной литературе не выработано единое определение этого явления. Его часто отождествляют с враждебным (недружественным) поглощением, разделяют на законное («белое») и незаконное («черное») рейдерство¹.

Однако российское рейдерство, возникшее в 1990-х гг. и, в отличие от зарубежной практики, стойко ассоциируемое с насильственными и, следовательно, незаконными методами, не следует рассматривать как нечто легальное. Соответственно, не является рейдерством враждебное поглощение, которое в большинстве стран означает законную покупку миноритарным акционером или инвестором доли в публичной компании² с намерением сменить руководство и получить контроль, но всегда с целью увеличить стоимость акций. Этот процесс регулируется правилами поглощения и корпоративным законодательством³.

Таким образом, рейдерство (захват корпоративных активов) в России – это незаконное завладение бизнесом или его частью путем использования нелегальных методов, в том числе подлога, коррупции, запугивания и насилия, для получения большой и быстрой прибыли в результате продажи активов и отмыwania доходов.

Трудно найти достоверную статистику случаев рейдерства. За 2014 г. следственными органами возбуждено почти 200 тыс. уголовных дел по так называемым экономическим составам. Из 46 тыс. дел, дошедших до суда, 15 тыс. были прекращены. Таким образом, обвинительным приговором закончились лишь 15% дел. При этом около 80–83% предпринимателей, в отношении которых были возбуждены уголовные дела, полностью или частично потеряли бизнес, «их попрессовали, обобрали и отпустили»⁴.

Однако, по экспертным оценкам, число рейдерских захватов увеличивается. Арест владельца бизнеса по сфабрикованному обвинению в экономическом преступлении для получения контроля над компанией, пока он втянут в судебные процедуры, является одним из методов корпоративных рейдеров. На 1 апреля 2012 г. под стражей находились около 4 тыс. предпринимателей. За 1-е полугодие 2015 г. количество содержащихся в СИЗО по экономическим статьям выросло в 1,5 раза⁵. По данным бизнес-омбудсмена, на 1 февраля 2016 г. в СИЗО содержались 6,5 тыс. человек, проходящих по экономическим статьям⁶. При этом с 9 апреля 2010 г. существует запрет на применение заключения под стражу в качестве меры пресечения в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении предусмотренных статьями УК преступлений (мошенничество, присвоение и

«Свобода», «The Moscow Post», «Руспрес», «Российское предпринимательство», «Право.ru», «Коммерсант.ru», «Forbes».

¹ См., например: Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Аневалова Е.А. и др. Современные тенденции развития рынка слияний и поглощений. М.: Дело, 2010; Соколов И.А. Рейдерство как уголовно-правовое явление в России и за рубежом // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2014. № 5. С. 92–94; Воеводкин А.В. О понимании рейдерства в России // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2016. № 1 (91). С. 58–59.

² Рейдерство публичными компаниями не ограничивается.

³ Здесь и далее см.: Shelley L., Deane J. (George Mason University's Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center). The rise of reiderstvo: implications for Russia and the West. 09.05.2016. URL: <http://reiderstvo.org/>

⁴ Послание Президента Федеральному Собранию. 03.12.2015. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864>

⁵ См.: Челищева В. Попробуй тут не сядь. 19.10.2015. URL: <http://www.novayagazeta.ru/inquests/70380.html>

⁶ Business FM. Бизнесмены не должны сидеть в СИЗО? 03.11.2016. URL: <https://www.bfm.ru/news/337845>

растрата, незаконное предпринимательство и пр.), если они совершены в сфере предпринимательской деятельности (ст. 108 УК). Суды обходят эту норму, несмотря на разъяснения Верховного суда¹.

Сообщения об атаках рейдеров нечасто проверяются и еще реже доходят до суда, нет и официальной статистики рассмотренных в пользу законных владельцев уголовных дел о рейдерстве. Следственный комитет (СК) окончил только 104 уголовных дела о рейдерских захватах в 2013 г., 96 в 2014 г., 112 в 2015 г. и 45 в 1-м полугодии 2016 г.² В СК сообщили, что за 2015 г. в ведомство поступило 368 сообщений о рейдерстве, что на 27,9% ниже показателя 2014 г. В итоге следователи приняли решение возбудить уголовные дела в 23 случаях, тогда как в 2014 г. аналогичных решений было 42. В отношении остальных жалоб были приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела³.

Экономические кризисы 2008 и 2014 гг. способствовали росту рейдерства в России, что связано со снижением стоимости предприятий и, как следствие, со снижением затрат на рейдерские захваты. Основными в арсенале рейдеров становятся долговая и коррупционный методы. Например, «ЦентрОбувь», пережившая экономический кризис 2008 г., в 2014 г. испытала спад обувного рынка и снижение покупательской активности, начала накапливать задолженность перед банками и поставщиками и стала легкой мишенью для рейдеров⁴.

Низкая степень риска судебного преследования делает рейдерство одним из самых прибыльных преступлений в современной России – банкротство средней компании стоит около 120–170 тыс. долл., прибыль рейдера же может составлять 3–4 млн долл.⁵

Существенная разница между числом рейдерских захватов и количеством их расследований имеет несколько объяснений. Важными способствующими факторами являются коррупция, пробелы в законодательстве и проблемы эффективности правоприменения⁶. Уголовный кодекс не определяет и не наказывает само рейдерство, классифицируя отдельные его составляющие как мошенничество (ст. 159), служебный подлог (ст. 292) и пр.⁷ «Высокопоставленность» некоторых рейдеров позволяет прикрывать их незаконную деятельность и отбивает желание у жертв обращаться за помощью. Когда правоохранительный орган пытается противостоять рейдерам, он часто встречает сопротивление других

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога» // Российская газета. 27.12.2013. № 294; Верховный суд предлагает запретить аресты бизнесменов // РИА «Новости». 03.11.2016. URL: <https://ria.ru/incidents/20161103/1480597597.html>

² См.: Статистическая информация. URL: <http://sledcom.ru/activities/statistic>

³ См.: СКР отчитался о сокращении числа рейдерских захватов в Москве вдвое. 11.02.2016. URL: <http://rbc.ru/rbcfreenews/56bc49b69a79473eb1757746>

⁴ См.: Как «ЦентрОбувь» пережила два кризиса и не справилась с рейдерами. 20.05.2016. URL: <https://crimerussia.com/raidergrabs/kak-tsentrobuiv-perezhila-dva-krizisa-i-ne-spravilas-s-reyderami/>

⁵ См.: *Harding L.* Raiders of the Russian Billions. 24.06.2008. URL: <https://www.theguardian.com/world/2008/jun/24/russia.internationalcrime>

⁶ См.: Центр политических технологий. Рейдерство как социально-экономический и политический феномен современной России (2008). URL: <http://politcom.ru/tables/otchet.doc>. С. 7.

⁷ В 2015 г. в Государственную думу внесен проект новой статьи УК об установлении уголовной ответственности за присвоение прав на владение и управление юридическим лицом и (или) его активами (или законопроект о рейдерстве). Не все однозначно поддержали новый документ, в том числе Верховный суд, уверенный в достаточности мер для борьбы с рейдерами в действующем законе. 16 марта 2016 г. законопроект был отклонен. См.: Законопроект № 816921-6. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=816921-6&02>; *Воронина Ю.* Покусились на чужое. 07.07.2015. URL: <https://rg.ru/2015/07/07/reyderstvo.html>

государственных органов или даже собственных отделов. Большое влияние оказывает общественное мнение – сложившееся представление о том, что приватизированная частная собственность была приобретена незаконно или нечестно обуславливает безразличное отношение к случаям рейдерства.

Часто из-за крайне противоречивой информации трудно, а иногда невозможно, отнести тот или иной случай к проявлению рейдерства. Например, одни источники называют руководителя «Рудгормаша» рейдером¹, другие – жертвой рейдеров². Ясно одно: в результате продолжительного выяснения отношений занятость и производительность на предприятии существенно сократились. К другим не менее запутанным случаям можно отнести, например, дела Hermitage Capital Management (НСМ) и «Евросети».

Рейдерскими целями могут быть активы физических лиц, активы корпораций, общественных и государственных организаций или же сами компании всех размеров. Основной мишенью является небольшой бизнес, не имеющий ресурсов для защиты.

Популярностью пользуются недвижимость в больших городах и близлежащие сельскохозяйственные земли. Например, рейдеры попытались захватить Детскую музыкальную школу им. Танеева вскоре после завершения 12-летней реконструкции ее здания в центре Москвы. В 2014 г. представители Роспотребнадзора нашли запах аммиака в школе. Приехавшие затем комиссии, в том числе комиссия МЧС, не нашли никаких запахов. Тем не менее Роспотребнадзор закрыл здание и подал в суд, с тем чтобы школа была закрыта. Ситуация все еще не разрешена³.

В последнее время рейдеры обратили внимание на интеллектуальную собственность (интеллектуальное рейдерство) от музыкальных произведений до изобретений. Поскольку права на интеллектуальную собственность не защищены должным образом, риски для рейдера в этой сфере минимальны.

В 1997 г. Фонд социального страхования принял решение создать ЕИИС (единую интегрированную информационную систему) «Соцстрах». Поскольку у фонда не имелось финансовых средств, компания «НИСТ» (позже «ОИТ») взяла на себя обязательство безвозмездно разработать для фонда ЕИИС «Соцстрах» и в дальнейшем обеспечивать ее авторское сопровождение. До 2010 г. «НИСТ» сопровождала и развивала ЕИИС «Соцстрах» и одновременно безвозмездно за свой счет разрабатывала ее новые подсистемы. В 2011 г. новое руководство фонда передало сопровождение ЕИИС «Соцстрах» другой компании, что привело к нарушению авторских прав, с этого же момента резко увеличились расходы на эксплуатацию системы. С этого года череда взаимных исков и судебных слушаний между компаниями практически не прекращается. Несмотря на то что спор идет между двумя коммерческими структурами, вмешательство фонда, использующего административные ресурсы, не дает возможности судам объективно разобрататься в ситуации⁴.

¹ Волошин А. Фактический руководитель «Рудгормаша» А. Чекменев стал раковой опухолью воронежского бизнес-сообщества. 18.03.2013. URL: <http://www.eizh.ru/articles/konflikty/fakticheskiy-rukovoditel-rudgormasha-a-chekmenev-stal-rakovoy-opukholyu-voronezhskogo-biznes-soobshch/>

² Никитина С. «Рудгормаш» захватывают рейдеры. 08.02.2011. URL: <http://izvestia.ru/news/371047>

³ См.: Пальвелева Л. Счастье и беда школы Танеева. 04.06.2015. URL: <http://www.svo-boda.org/a/27054012.html>

⁴ См.: Хромов Н. Государственное рейдерство по захвату продуктов интеллектуальной деятельности? 08.10.2014. URL: http://www.moscow-post.com/economics/gosudarstvennoe_rejderstvo_po_zaxvatu_produkto_v_intellektualnoj_deyatelnosti15586/

Рейдерские захваты компаний в иностранной собственности или собственности являются редкостью и привлекают большое общественное внимание. Тем не менее широко освещаемые захваты фирм с иностранным участием сыграли определенную роль в снижении иностранных инвестиций.

Из личных выгод разрушаются даже предприятия в городах, где большинство населения зависит от работы единственной фабрики. Так, энгельсская фабрика «Химволокно» была когда-то успешной текстильной компанией с выходом на рынки Германии, Южной Кореи, Турции и Швейцарии. Несмотря на успех, рейдеры за 2 года смогли захватить контроль над компанией и инициировать банкротство. Оцениваемая в 87 млрд руб., она была продана за 100 млн руб. после того, как лишилась всех ценных активов¹.

Подвергаются рейдерству и стратегически важные для российской оборонной промышленности и национальной безопасности компании. Одни были умышленно обанкрочены, другим пришлось распродать самые ценные активы, уволить высококвалифицированный персонал (например, Московский вертолетный завод им. Миля, ПО «Баррикады», НПО «Гелиймаш»²). В конце 2000-х гг., со ссылкой на данные российских спецслужб, сообщалось о предполагаемых рейдерских захватах более 200 российских оборонных предприятий³.

К настоящему времени на экспертном уровне принято различать четыре типа корпоративных рейдеров.

1. *Преступные организации и банды*, чьи рейдерские атаки начиная с 1990-х гг. включали вооруженный захват активов и часто убийство владельцев бизнеса. В них входили не только преступники, но и бывшие сотрудники правоохранительных органов и служб безопасности со связями в государственных органах.

2. *Узаконенные владельцы*, превратившие нелегально полученные в 1990-х гг. активы в законный бизнес в 2000-х гг. Они продолжают использовать незаконные, хотя и более сдержанные, методы и сохраняют связи с государственными органами. Эта группа включает миноритарных акционеров и бизнесменов, которые стремятся завладеть компанией, используя не предусмотренные законом средства – фиктивные уголовные дела, черный PR, ложные сведения в реестре акционеров.

3. *Беловоротничковые преступники частного сектора*, имеющие образование, связанное с бизнесом (право, экономика, финансы, бухгалтерское дело), которые первыми использовали квазилегальные методы захвата активов в постприватизационный период. Одни создали банки для последующего захвата активов заемщиков, другие – целые компании, специализирующиеся на рейдерстве⁴.

4. *Беловоротничковые преступники государственного сектора*. Известно, что государственные служащие принимали участие в рейдерстве с самого его начала, но сегодня чиновники и члены их семей играют все большую роль в инициировании захватов активов и их последующем разделе.

¹ См.: Beitman A. Bankruptcy Fraud in Russia. 22.07.2013. URL: <http://tracc.gmu.edu/2013/07/22/bankruptcy-fraud-in-russia/>

² См.: Лазарева А. Ответ Вадима Удута на публикацию «Злой гелий Вадим Удута ворует для жены». 18.02.2015. URL: <http://www.rospress.com/finance/15467/>

³ См.: Рейдеры нацеливаются на оборонные предприятия? 10.04.2008. URL: <https://iq.hse.ru/news/177682074.html>

⁴ Так, в 2009 г. в Симоновском районном суде Москвы был вынесен приговор руководителям одной из крупнейших рейдерских структур страны – ИК «Россия». От ее действий пострадало более 50 предприятий. См.: Мефодьева О. Рейдерство в России живет и процветает. 18.03.2010. URL: <http://politcom.ru/9787.html>

Например, Саратовский гарнизонный военный суд вынес приговор обвинявшимся в захвате крупной компании «Агрофирма «Энгельсская» бывшему директору, главному бухгалтеру, сотруднику правоохранительных органов, а также бывшему заместителю председателя комиссии по управлению имуществом Энгельсского муниципального района, а впоследствии советнику руководителя контрольного управления областного правительства. Суд посчитал доказанным, что экс-директор при поддержке сотрудника правоохранительных органов, который осуществлял силовое прикрытие операции, в 2008 г. провел незаконное собрание акционеров компании, на котором было отстранено от управления прежнее руководство. Прежнего директора в то время дважды задерживали сотрудники милиции и службы по контролю за оборотом наркотиков, сначала обнаружив у него огнестрельное оружие в машине, а затем наркотические средства при осмотре офиса. Впоследствии директор был признан невиновным. Первоначально рейдеры своего добились, завладев имуществом компании, которое оценивалось в 47,7 млн руб., похитив недвижимость ликвидируемой «Агрофирмы «Энгельсская-2» стоимостью 191 млн руб. и пр.¹

Другой пример – «Агромол», фабрика средних размеров в Костроме с 300 работниками, производящая молочную продукцию. В 2008 г. два бывших сотрудника силовых структур угрожали арестовать ее владельца, если он не продаст им компанию по заниженной цене. Когда он отказался, в отношении него возбудили уголовное дело, обвинив в хищении 1,8 млн руб., которые были официально возвращены «Агромолу» в рамках рефинансирования кредита 2006 г. Несмотря на то что владелец довел до сведения суда информацию о вымогательстве, он был осужден на пять с половиной лет заключения, но после двух лет заключения решением Верховного суда был полностью оправдан².

Рейдерский захват проходит четыре стадии. Стадия *подготовки* включает выбор цели и сбор информации. Подавляющее большинство рейдерских атак достигает цели еще на стадии *переговоров* (включает покупку акций миноритарных акционеров, распространение дискредитирующей информации, шантаж и пр.), когда жертвы распродают свои активы рейдерам, осознавая бесполезность сопротивления. Если владелец отказывается от переговоров, начинается стадия *исполнения*. После завершения захвата наступает стадия *легализации* – обычно путем быстрой перепродажи активов нескольким владельцам и закрытия компании.

Методы, используемые рейдерами в процессе захвата, можно разделить на восемь категорий.

1. *Подлог и мошенничество* – составляющие почти каждого случая рейдерства, включают подделку документов всех видов от реестра акционеров до контрактов, решений суда и банковских документов. Для заверения этих документов требуется участие должностных лиц на всех уровнях. В случаях с мелкой собственностью рейдеры с поддельными документами забирают недвижимость силой или угрозой ее применения³.

¹ См.: Куликов А. Подполковника ФСБ в Саратове осудили за рейдерство. 17.02.2012. URL: <https://rg.ru/2012/02/17/reg-pfo/pomanov-anons.html>

² См.: Яковлев А.А., Соболев А.С., Казун А.П. (Высшая школа экономики). Может ли российский бизнес ограничить «силовое давление» со стороны государства? Препринт WP1/2014/01. М., 2014. С. 22–24.

³ Сотрудники налоговой службы были признаны виновными в превышении должностных полномочий, в получении и даче взяток, в покушении на мошенничество в особо крупном размере. Установлено, что должностные лица совершили хищение регистрационного дела компании «Пушкинская» и внесли незаконные изменения в учетные данные восьми юридических лиц См.: В Санкт-Петербурге вынесен приговор

2. *Злонамеренное судебное преследование* имеет место, когда рейдеры фабрикуют уголовные обвинения против владельцев и руководителей компании для запугивания или временного устранения руководства компании. В «заказном деле» судья выносит решение согласно приказу «сверху». Такие приказы непросто отследить, и, следовательно, сложно оценить частоту их использования.

3. *Притеснение налоговыми инспекциями и другими органами.* Рейдеры часто подкупают органы государственного регулирования для проведения проверок, ложных отчетов и инициирования других административных притеснений, чтобы ослабленные владельцы компаний не могли противостоять рейдерским атакам.

4. *Злоупотребление акциями и защитой акционеров.* В последние 15 лет рейдеры все чаще прибегают к атакам изнутри, используя базовые институты корпоративного управления для получения контроля. Рейдеры покупают миноритарную долю для доступа к конфиденциальной информации, подделывают внутреннюю документацию, распространяют ложную информацию, срывают собрания акционеров и пр.¹

5. *Злоупотребление банковской системой* играет важную роль в облегчении рейдерства. В некоторых случаях банк выдает кредит компании, которой он хочет завладеть, в других – продает рейдерам конфиденциальную информацию о клиентах. Иногда банки сами становятся жертвами рейдеров, которые требуют назад займы банка для получения контроля над его клиентами.

В 2009 г. многие крупные компании были доведены до банкротства в результате «кредитного рейдерства», сформированного в результате экономического кризиса 2008 г.² – «Амурметалл», «Серпуховский текстиль», ГП «Добрыня», «Камышинский ХБК», «Мясокомбинат «Омский», «Дальград», «Кристалл»³. В некоторых случаях традиционные банки компаний и хотели бы ссужать им деньги, но новые банки-рейдеры приняли часть долгов, чтобы потребовать их назад и ликвидировать компании.

6. *Насилие* (вооруженные рейдерские захваты, поджоги, убийства и пр.), уровень которого заметно уменьшился с 1990-х гг., все еще не является редкостью⁴.

7. *Черные PR компании* – общая черта рейдерских атак. Они уходят корнями в «компрокатные войны» 1990-х гг. Основными целями черного PR являются уничтожение репутации компании, создание неуверенности в ее будущем и дезинформация акционеров о ее экономических показателях. Современные специалисты по черному PR активно используют Интернет, публикуя негативную информацию о бизнесе и его владельцах.

суда в отношении группы лиц, участвовавших в рейдерских захватах предприятий и организаций. 16.06.2010. URL: <http://sledcom.ru/news/item/540987>

¹ Случай «СМАРТС», пятого по величине сотового оператора России, является хорошим примером того, как рейдеры злоупотребляют миноритарным пакетом акций для поглощения компании. После того как рейдеры приобрели такой пакет, они неоднократно срывали собрания акционеров, подавали иски против «СМАРТС», чтобы парализовать деятельность компании, используя судебную систему, заключали фальшивые контракты от имени компании в других регионах. После нескольких попыток рейдеры получили контроль над «СМАРТС» и перепродали акции со значительной прибылью. См.: *Студеникин Н.* PR-защита бизнеса в корпоративных войнах: практикум победителя. М.: Альпина Паблишерз, 2011. С. 332–339.

² См.: *Мешков С.А., Румянцева А.В.* Рейдерство как проявление теневизации в национальной экономике // Российское предпринимательство. 2014. № 6 (252). С. 51–58.

³ См.: *Петров С.* Кредитное рейдерство. 18.06.2009. URL: <http://pravo.ru/review/view/12918/>

⁴ В качестве примера можно привести попытку рейдерского захвата компании «ОГАТ», одной из крупнейших транспортных компаний Приморского региона. См.: *Чернышев А.* Рейдеры не остановились перед убийствами. 23.07.2013. URL: <http://kommersant.ru/doc/2238936>

8. *Злоупотребление международными механизмами правоприменения.* Рейдеры используют «красное уведомление» или международный ордер на арест Интерпола для возвращения в Россию владельца или руководителя фирмы по сфабрикованным уголовным обвинениям. Из-за растущего количества «красных уведомлений» Интерпол не успевает выявлять подозрительные запросы, тщательно рассматривая только 3% из них¹.

Рейдеры применяют методы из нескольких категорий или используют их все: подлог и мошенничество, злонамеренное судебное преследование, налоговые претензии, злоупотребление акциями и банковской системой, насилие, черный PR, злоупотребление правовыми нормами². Одним из ярких примеров может служить дело «Тольяттиазота» (ТоАЗ), одного из крупнейших производителей аммиака в мире, которое длилось около 10 лет (2005–2015 гг.) и в рамках которого была развернута полномасштабная информационная война, возбуждались уголовные дела о нарушениях при приватизации, о неуплате налогов, направлялись заведомо ложные сведения в ФНС, подделывались документы, фальсифицировались сведения о составе акционеров, производились аресты имущества компании, направлялись запросы на международный розыск и др.³

Резюмируя все сказанное, можно отметить следующее. Рейдерство не является чем-то новым для России. На смену постприватизационным захватам 1990-х гг., характеризующимся откровенно криминальными приемами и насилием, пришел систематический четырехступенчатый захват активов законного бизнеса различными государственными служащими и бизнесменами. Рейдеры пользуются слабостью государственных институтов, коррупцией, злоупотреблением правовыми нормами, СМИ. Рейдерство отличается использованием деструктивных, коррумпированных и насильственных средств, подрывающая деловой климат и доверие инвесторов в национальном масштабе. Без решения этой проблемы, без поддержки и эффективной правовой защиты бизнеса рейдерство будет продолжать процветать.

6.2.4. Корпоративное законодательство о слияниях и поглощениях (2010–2016 гг.): реформа гражданского законодательства

Возможность проведения слияний и поглощений компаний возникла в начале 90-х гг. одновременно с возникновением открытых акционерных обществ. Вступившая в силу 1 января 1995 г. первая часть Гражданского кодекса РФ содержала общие нормы о реорганизации юридических лиц, об открытых акционерных обществах, о выпуске и обращении акций и стала основой регулирования корпоративных отношений в этой сфере. С принятием Федерального закона «Об акционерных обществах», вступившего в силу

¹ См.: *Bowcott O.* Interpol Accused of Failing to Scrutinise red notice requests. 27.11.2013. URL: <https://www.theguardian.com/uk-news/2013/nov/27/interpol-accused-red-notice-requests>

² Примеры применения тех или иных комбинаций рейдерских инструментов рассматриваются, например, в: *Shelley L., Deane J.* (George Mason University's Terrorism, Transnational Crime and Corruption Center). The rise of reiderstvo: implications for Russia and the West. 09.05.2016. URL: <http://reiderstvo.org/>

³ Подробно см.: *Левинский А.* Дело с запахом аммиака: как «красный директор» «Тольяттиазота» потерял контроль над предприятием. 25.04.2016. URL: <http://www.forbes.ru/kompanii/resursy/318561-delo-s-zapakhom-ammiaka-kak-krasnyi-direktor-tolyattiazota-poteryal-kontrol>; Заявление ОАО «Тольяттиазот» в связи с недостоверной информацией, содержащейся в интервью генерального директора компании «Уралхим». 05.12.2014. URL: <http://www.toaz.ru/rus/press/document1715.phtml>; ОАО «Тольяттиазот» выявило незаконную попытку блокировки хозяйственной деятельности предприятия, связанной с мошенническими действиями миноритарного акционера. 07.12.2015. URL: <http://www.toaz.ru/rus/press/news/document1959.phtml>

1 января 1996 г., правовое регулирование слияний и поглощений было существенно дополнено и расширено.

Примерно до 2002–2003 гг. процедуры слияния и поглощения – реорганизовать общество или приобрести контрольный пакет акций – не воспринимались ни законодательной властью, ни бизнес-сообществом в качестве особых инструментов развития бизнеса и потенциальных источников корпоративных проблем, требующих пристального внимания со стороны как законодателя, так и компаний.

В 2002–2003 гг. значительный рост числа недобросовестных захватов акционерных обществ, получивших широкую огласку (см. выше), обусловил более пристальное внимание государства к проблемам регулирования рынка слияний и поглощений. В октябре 2003 г в Государственной Думе РФ были проведены парламентские слушания на тему «Законодательное обеспечение прав собственности как фактор экономической стабильности России». Именно тогда впервые на федеральном уровне была признана необходимость применения специальных подходов к регулированию слияний и поглощений акционерных обществ, в первую очередь для того, чтобы ограничить возможности незаконного захвата собственности.

В настоящее время процедуры слияния и поглощений компаний достаточно подробно урегулированы Гражданским кодексом и Федеральным законом «Об акционерных обществах» (далее – ФЗ «Об АО»). Сегодня основные принципы слияний компаний в терминологии российского законодательства – реорганизации в форме слияний и присоединений хозяйственных обществ – сводятся к следующему.

1. Слияния или присоединения обществ осуществляются по решению его учредителей (участников) или по решению органа управления общества, уполномоченного на это уставом. В некоторых случаях для осуществления слияния или присоединения необходимо получение предварительного согласия уполномоченного государственного органа – Федеральной антимонопольной службы России (ФАС). Согласование сделок по слиянию и присоединению обществ в ФАС осуществляется на основании положений Федерального закона «О защите конкуренции».

2. Кредитор каждого участвующего в реорганизации юридического лица имеет право потребовать досрочного исполнения реорганизуемым юридическим лицом своих обязательств перед данным кредитором, а при невозможности досрочного исполнения – прекращения обязательств и возмещения убытков, за некоторыми исключениями, которые будут рассмотрены ниже¹.

3. При слиянии и присоединении юридических лиц возникает универсальное правопреемство, т.е. все права и обязанности участвующих в реорганизации лиц переходят к вновь возникающему в результате слияния юридическому лицу либо к юридическому лицу, к которому осуществляется присоединение.

4. При слиянии юридическое лицо считается реорганизованным с момента государственной регистрации вновь возникшего юридического лица. При реорганизации в форме присоединения юридическое лицо, прекращающее свое существование, считается реорганизованным с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности присоединенного юридического лица.

¹ До принятия в декабре 2008 г. Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 315-ФЗ кредитор обладал правом выбора между прекращением и досрочным исполнением обязательств с возмещением убытков при реорганизации юридического лица.

5. Акционеры реорганизуемых обществ имеют право требовать от общества выкупа принадлежащих им акций (п. 1 ст. 75 ФЗ «Об АО»)¹.

Помимо общих положений, законодателем предусмотрены процедура принятия решения о слиянии и присоединении, содержание и порядок заключения договоров слияния и присоединения (ст. 16 и 17 ФЗ «Об АО»), порядок утверждения устава и выборов совета директоров вновь возникающего общества и некоторые другие.

На практике институт реорганизации компаний не пользуется у российского бизнеса популярностью. Одной из причин такой ситуации является возможность появления при слиянии и присоединении обществ дополнительных обязательств в отношении кредиторов по досрочному погашению долгов, в отношении миноритарных акционеров – по выкупу принадлежащих им акций. Кроме того, необходимость соблюдения сложной процедуры реорганизации влечет дополнительные издержки, а информационная открытость процесса присоединения и реорганизации создает дополнительные угрозы со стороны как конкурентов, так и потенциальных захватчиков компании.

Российские компании чаще всего используют присоединение или слияние в случае так называемого перехода на одну акцию². Обычно это происходит по одному из следующих вариантов:

- присоединение дочерних обществ к головной компании;
- присоединение головной компании, а также дочерних обществ к одной из «дочек» основного общества;
- слияние головной компании со своими дочерними обществами;
- присоединение основной компании и дочерних обществ ко вновь созданной компании.

Фактически механизм реорганизации компаний сегодня не выполняет свою функцию на рынке слияний и поглощений в связи с ростом уязвимости компании в период реорганизации и повышением угрозы в этот период нежелательных действий конкурентов и потери контроля, с высокой формализованностью процедуры, лишаящей реорганизацию экономической целесообразности, особенно в условиях быстро меняющейся рыночной конъюнктуры, с длительностью сроков реорганизации.

В 2001 г. законодателем была предпринята первая попытка создания системы правовых норм, призванных обеспечить баланс интересов различных групп лиц в связи с осуществлением поглощений, в том числе недружественных. Устранялась двусмысленность, связанная с возможностью ограничения свободного обращения акций открытых акционерных обществ. Ни само общество, ни его акционеры теперь не могли оговаривать за собой преимущественное право покупки акций, отчуждаемых другими акционерами. Данное правило позволяло полностью правомерно проводить скупку акций на вторичном рынке, в том числе для цели поглощения акционерного общества путем установления над ним полного корпоративного контроля. Дополнительные акции открытого акционерного общества теперь могли быть размещены как путем закрытой подписки, т.е. в пользу заранее известного одного приобретателя или нескольких приобретателей³, так и путем открытой подписки, что увеличивало количество акций, находящихся в свободном обращении, и, в конечном счете, упрощало их покупку на открытом рынке. Кроме

¹ На практике проблемой для таких акционеров нередко становится заниженная оценка стоимости акций.

² Здесь и далее: *Молотников А.* Слияния и поглощения. М.; СПб.: Вершина, 2007. С. 20.

³ В том числе образующих между собой, по смыслу Федерального закона «О защите конкуренции», группу лиц.

того, теперь каждый акционер мог осуществить свое преимущественное право на приобретение размещаемых голосующих акций пропорционально количеству уже имеющихся у него акций данного акционерного общества. По мнению законодателя, стать противовесом в борьбе с активизировавшимися недружественными поглощениями должен был такой механизм, когда решение о проведении размещения акций могло быть принято только общим собранием акционеров большинством не менее чем в три четверти голосов владельцев голосующих акций, принимающих участие в общем собрании акционеров. В случае если размещение голосующих акций открытого акционерного общества подпадало под признаки сделки с заинтересованностью, за решение о таком размещении не имели права голосовать лица, заинтересованные в совершении сделки, в том числе акционер или группа акционеров, планирующих установить корпоративный контроль над обществом.

Период 2001–2006 гг. ознаменовался резким ростом числа криминальных захватов активов компаний, получивших широкий общественный резонанс, следствием которого стало накопление критической массы претензий к регулированию поглощений законодательством об акционерных обществах в части норм о защите прав акционеров. Слишком многие вопросы поглощений оставались неурегулированными и препятствовали дальнейшему развитию бизнеса. К числу наиболее обсуждаемых проблем относилась проблема регулирования взаимоотношений мажоритарных и миноритарных акционеров в корпоративном законодательстве в связи с выдавливанием последних из акционерных обществ и размыванием пакетов их акций.

В 2006 г. законом были сформулированы некоторые новые правила, касающиеся поглощения путем приобретения крупных пакетов акций. Было проведено различие между *добровольным предложением* о приобретении акций и *обязательным предложением*. Механизм предложенного регулирования имеет целью обеспечение соблюдения баланса интересов приобретателя акций, «старых» акционеров и менеджмента компании. При его эффективности недобросовестный захват становится более затратным и рискованным, а значит, менее выгодным мероприятием, чем правомерное, юридически чистое поглощение. Принятый в январе 2006 г. Федеральный закон¹ ввел в корпоративное законодательство новые механизмы.

Добровольное и обязательное предложения. Лицо, намеревающееся приобрести более 30% общего количества обыкновенных акций и привилегированных акций открытого общества, предоставляющих право голоса (с учетом акций, принадлежащих этому лицу и его аффилированным лицам), вправе направить в открытое акционерное общество публичную оферту, адресованную акционерам о приобретении принадлежащих им акций (ст. 84.1 ФЗ «Об акционерных обществах»). После приобретения более 30% акций открытого общества (с учетом принадлежащих ему и аффилированным лицам) акционер уже обязан направить публичное предложение другим акционерам о приобретении у них акций (ст. 84.2 ФЗ «Об акционерных обществах»).

Условиями, призванными защитить права акционеров, являются:

а) приложение к добровольному и обязательному предложениям банковской гарантии, предусматривающей обязательство гаранта уплатить прежним владельцам ценных бумаг цену, в случае неисполнения лицом, направившим предложение, обязанности

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в ФЗ «Об акционерных обществах» от 5 января 2006 г. № 7-ФЗ.

оплатить приобретаемые ценные бумаги в срок. При этом срок действия банковской гарантии должен истекать не ранее чем через шесть месяцев после истечения установленного в предложении срока оплаты приобретаемых ценных бумаг.

Предложение о продаже ценных бумаг делается *всем* акционерам на одинаковых условиях. Установленный срок оплаты акций при обязательном предложении – не более 15 дней с момента внесения записи по счету депо лица, сделавшего предложение.

Предоставление лицом, направляющим добровольное и обязательное предложение, информации по вопросам, связанным с порядком продажи акций, данных о совершаемой им сделке (для добровольного предложения), об акциях, которыми он владеет, и о лицах, имеющих более 20% в его органах управления (для добровольного предложения) и др.;

б) запрет приобретения лицом, направившим добровольное предложение, акций на условиях, отличных от условий добровольного предложения, в период срока его действия;

в) установление срока для принятия предложения: от 70 до 90 дней с момента получения добровольного предложения акционерным обществом – для добровольного предложения и от 70 до 80 дней – для обязательного;

г) предварительное уведомление органов ФСФР, если акции обращаются на торгах организаторов торговли на рынке ценных бумаг.

Однако попытка защитить миноритариев таким способом поставила в достаточно сложное положение крупного акционера (особенно в условиях дефицита ликвидности), который, приобретя пакет акций, должен примерно в месячный срок предоставить банковскую гарантию на длительный срок на стоимость оставшегося пакета акций. При этом, возможно, его оферта не будет акцептована, и в этом случае его издержки не будут компенсированы никаким способом.

Реформа гражданского законодательства 2008–2014 гг. внесла свои коррективы и в регламентацию слияний и поглощений. В мае 2014 г. был принят Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ (ред. от 28 ноября 2015 г.) «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Он *закрепил возможность комплексной реорганизации*, т.е. реорганизации юридического лица с одновременным сочетанием различных форм реорганизации, а также реорганизации с участием более двух юридических лиц, в том числе относящихся к разным организационно-правовым формам. Представляется, что такие широкие возможности реорганизации затруднят определение правопреемства и будут способствовать злоупотреблениям со стороны реорганизуемых предприятий.

Ключевым документом при реорганизации юридических лиц является теперь только передаточный акт (ранее – еще и разделительный баланс)¹.

Существенное изменение претерпела регламентация гарантий прав кредиторов при реорганизации. Ранее кредитор юридического лица, если его права требования возникли

¹ Передаточный акт, помимо старых требований, должен будет теперь содержать «порядок определения правопреемства в связи с изменением вида, состава и стоимости имущества, возникновением, изменением, прекращением прав и обязанностей юридического лица, которые могут произойти *после* даты, на которую составлен передаточный акт» (ч. 1 ст. 59 ГК РФ). Если передаточный акт не позволит определить правопреемника или из него будет следовать, что при реорганизации недобросовестно распределены активы и обязательства юридических лиц, что привело к существенному нарушению прав кредиторов, реорганизованное юридическое лицо и созданные в результате реорганизации юридические лица несут солидарную ответственность по такому обязательству.

до опубликования уведомления о реорганизации юридического лица, вправе был потребовать *досрочного исполнения соответствующего обязательства должником*, а при невозможности досрочного исполнения – прекращения обязательства и возмещения связанных с этим убытков (за исключением некоторых случаев, установленных законом). Теперь на всех кредиторов распространяются условия, ранее действовавшие для акционерных обществ: кредитор может требовать досрочного исполнения обязательств, причем только в судебном порядке, в течение 30 дней после даты опубликования последнего уведомления о реорганизации юридического лица и др. Исключение составляют кредиторы, которым предоставлено обеспечение исполнения обязательств. Фактически происходит сужение прав кредиторов при реорганизации.

Помимо этого, теперь ответственность за неисполнение перед кредитором обязательств несут не только юридические лица, созданные в процессе реорганизации, но и *«лица, имеющие фактическую возможность определять действия реорганизованных юридических лиц, члены их коллегиальных органов, лицо, уполномоченное действовать от реорганизованного лица»*, если они своими действиями способствовали невозмещению убытков, досрочному неисполнению обязательств, непредоставлению достаточного обеспечения.

Закон прямо закрепил, что признание судом недействительным решения о реорганизации не влечет ликвидации образовавшегося в результате реорганизации юридического лица и не является основанием для признания недействительными сделок, совершенных таким юридическим лицом. Представляется, что такая норма должна обеспечить неизменность в распределении имущества государственных компаний и госкорпораций, возникших в результате именно многочисленных реорганизаций.

Особую регламентацию получило признание реорганизации несостоявшейся. Оно может быть осуществлено по требованию участника корпорации, голосовавшего против принятия решения о реорганизации или не принимавшего участия в голосовании по этому вопросу, если решение о реорганизации не принималось участниками реорганизованной корпорации, а также созданных при реорганизации с использованием заведомо недостоверных данных о реорганизации.

Последствиями принятия такого решения суда являются:

- восстановление юридических лиц, существовавших до реорганизации;
- сделки юридических лиц, созданных в результате реорганизации с лицами, добросовестно полагавшимися на правопреемство, сохраняют силу для восстановленных юридических лиц, которые являются солидарными должниками и солидарными кредиторами по таким сделкам;
- участники ранее существовавшего юридического лица признаются обладателями долей участия в нем в таком размере, в котором доли им принадлежали до реорганизации, и некоторые другие.

Кроме того, введен запрет на реорганизацию хозяйственных товариществ и обществ в некоммерческие организации, а также в унитарные коммерческие организации. В целом внесенные нормы о реорганизации в наибольшей степени отражали интересы крупнейших компаний и иных структур с государственным участием (контролем), так или иначе ограничивая права кредиторов.

Механизм приобретения контрольного пакета акций компаний является значительно более востребованным и динамично развивающимся. Его развитие в 1990–2008 гг. было

подробно рассмотрено ранее¹. В продолжение реформы гражданского законодательства в акционерном законе в июне 2015 г.² были сформулированы *особенности обращения акций публичных и непубличных акционерных обществ*:

1. Уставом непубличного общества может быть предусмотрено *преимущественное право приобретения акций его акционерами* при условии, что акции приобретаются по возмездным сделкам по цене предложения третьему лицу или по цене, установленной уставом общества, или в порядке, определенном уставом.
2. В случае приобретения акций по иным сделкам (мена, отступное и др.) преимущественное право приобретения таких акций может быть предусмотрено уставом непубличного общества только по цене, которая или порядок определения которой установлены уставом общества.
3. Если иное не предусмотрено уставом общества, акционеры пользуются преимущественным правом приобретения отчуждаемых акций пропорционально количеству акций, принадлежащих каждому из них.
4. Кроме того, устав может предусматривать преимущественное право непубличного общества на приобретение отчуждаемых акций в случае, если его акционеры не использовали свое преимущественное право.
5. Акционер, намеренный осуществить отчуждение своих акций третьему лицу, *обязан известить об этом непубличное общество*, устав которого предусматривает преимущественное право приобретения отчуждаемых акций.
6. Акционер вправе осуществить *отчуждение акций третьему лицу* при условии, что другие акционеры общества и (или) общество не воспользуются преимущественным правом приобретения всех отчуждаемых акций в течение *двух месяцев* со дня получения извещения обществом, если более короткий срок не предусмотрен уставом общества.
7. При отчуждении акций непубличного общества с нарушением преимущественного права акционеры, имеющие такое преимущественное право, либо само общество, если его уставом предусмотрено преимущественное право приобретения им акций, в течение *трех месяцев* со дня, когда акционер общества либо общество узнали или должны были узнать о данном нарушении, *вправе потребовать в судебном порядке перевода на них прав и обязанностей приобретателя* и (или) передачи им отчужденных акций с выплатой приобретателю их цены по договору купли-продажи или цены, определенной уставом общества, а в случае отчуждения акций по иным, чем договор купли-продажи, сделкам – передачи им отчужденных акций с выплатой их приобретателю цены, определенной уставом общества, если доказано, что приобретатель знал или должен был знать о наличии в уставе общества положений о преимущественном праве.
8. Уставом непубличного общества может быть предусмотрена необходимость *получения согласия акционеров на отчуждение акций* третьим лицам.

¹ *Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Апевалова Е.А. и др.* Современные тенденции развития рынка слияний и поглощений. М.: Дело, 2010.

² Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

9. Уставом непубличного общества либо решением о размещении дополнительных акций или эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции, которое принято общим собранием акционеров единогласно всеми акционерами непубличного общества, может быть предусмотрено, что акционеры не имеют преимущественного права приобретения размещаемых дополнительных акций или эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в акции¹.

Уставом непубличного общества в отношении определенных категорий акций могут быть предусмотрены порядок (в том числе непропорциональность) их *конвертации в акции другого общества*, создаваемого в результате реорганизации общества, и (или) порядок (в том числе непропорциональность) их обмена на доли участников в уставном капитале общества с ограниченной ответственностью, доли или вклады в складочном капитале хозяйственного товарищества либо паи членов производственного кооператива, создаваемых в результате реорганизации общества. Такое решение может быть принято только в случае единогласного голосования.

Публичное общество не вправе размещать привилегированные акции, номинальная стоимость которых ниже номинальной стоимости обыкновенных акций (п. 2. ст. 25 ФЗ «Об АО»).

Уставом непубличного общества или акционерным соглашением, сторонами которого являются все акционеры непубличного общества, может быть определен отличный от установленного настоящей статьей порядок осуществления преимущественного права приобретения размещаемых непубличным обществом акций либо эмиссионных ценных бумаг, конвертируемых в его акции. Соответствующие положения могут быть предусмотрены уставом непубличного общества при его учреждении либо внесены в его устав, изменены и (или) исключены из его устава по решению, принятому общим собранием акционеров единогласно всеми акционерами общества (п. 5 ст. 41 ФЗ «АО»).

Этим же законом внесены *существенные изменения в порядок выкупа акций акционерами*. Основные новации, значимые для сферы слияний и поглощений, сводятся к следующему:

1) требование о выкупе акций акционера, зарегистрированного в реестре акционеров общества, или отзыв такого требования предъявляются *регистратору*, а не в общество, как это было раньше;

2) изменен *порядок рассмотрения обязательного и добровольного предложений* о выкупе акций. Отменена возможность принятия рекомендаций по добровольному и обязательному предложениям общим собранием акционеров (абз. 3 п. 1 ст. 84.3 ФЗ «Об АО»). Это делает исключительно совет директоров.

В процедуре выкупа акций особую роль теперь играет *регистратор*. Именно регистратору публичного общества:

– подается заявление владельца ценных бумаг, зарегистрированного в реестре акционеров публичного общества, о продаже ценных бумаг;

– сообщают сведения о лицевом счете или о счете депо, на который подлежат зачислению вносимые в оплату ценные бумаги (если выбранной формой оплаты продаваемых ценных бумаг являются другие ценные бумаги). Указанные сведения должны быть получены регистратором публичного общества не позднее дня истечения срока принятия добровольного или обязательного предложения;

¹ См. подробнее в ст. 7 ФЗ «Об акционерных обществах».

– разрешено вносить запись об установлении ограничения по счету¹, на котором учитываются права владельца на ценные бумаги, без распоряжения последнего. Законом определен также порядок снятия такого ограничения².

Регистратор также передает лицу, направившему добровольное или обязательное предложение, заявления о продаже ценных бумаг и вносит записи о переходе прав на продаваемые ценные бумаги к лицу, направившему добровольное или обязательное предложение на основании отчета, и документов, подтверждающих исполнение обязанности по выплате денежных средств или зачислению ценных бумаг продавцу – владельцу ценных бумаг, зарегистрированному в реестре акционеров общества, без представления его распоряжения.

Выплата денежных средств в связи с продажей ценных бумаг их владельцами, не зарегистрированными в реестре акционеров публичного общества, осуществляется путем их перечисления на банковский счет номинального держателя акций, зарегистрированного в реестре акционеров публичного общества;

3) внесены некоторые *изменения в порядок принудительного выкупа акций* (ст. 84.8 ФЗ «Об АО»). Так, в частности, лицо, выкупающее акции, если оно не зарегистрировано в реестре акционеров общества, обязано направить регистратору общества сведения, позволяющие идентифицировать его и его аффилированных лиц (с указанием количества ценных бумаг, учитываемых на счетах депо, в соответствии с правилами, установленными законодательством Российской Федерации о ценных бумагах для осуществления прав по ценным бумагам лицами, права которых учитываются номинальным держателем).

Регистратор передает лицу при принудительном выкупе информацию о реквизитах банковских счетов номинальных держателей, которые зарегистрированы в реестре акционеров общества, а в случае если такие номинальные держатели являются кредитными организациями, – информацию о реквизитах их счетов.

Лицо, выкупающее акции при принудительном выкупе, выплачивает денежные средства в связи с выкупом ценных бумаг у владельцев, не зарегистрированных в реестре акционеров общества, номинальным держателям путем перечисления денежных средств

¹ Под ограничениями по счету здесь понимается запрет на распоряжение ценными бумагами, в том числе передача их в залог, обременение другими способами. Такие ограничения могут действовать со дня получения регистратором общества заявления владельца ценных бумаг, зарегистрированного в реестре акционеров общества, о продаже ценных бумаг и до дня внесения записи о переходе прав на продаваемые ценные бумаги к лицу, направившему добровольное или обязательное предложение, или до дня получения отзыва такого заявления (п. 4.2 ст. 84.3 ФЗ «Об АО»).

² Запись о снятии ограничения по счету вносится:

- 1) одновременно с внесением записи о переходе прав на приобретаемые ценные бумаги к лицу, сделавшему добровольное или обязательное предложение;
- 2) в день получения от владельца ценных бумаг, зарегистрированного в реестре акционеров общества, отзыва своего заявления о продаже ценных бумаг;
- 3) в день получения номинальным держателем информации о получении регистратором общества отзыва владельцем ценных бумаг, не зарегистрированным в реестре акционеров общества, своего заявления о продаже ценных бумаг;
- 4) через семь рабочих дней после дня истечения срока для оплаты приобретаемых ценных бумаг, если от владельца ценных бумаг не поступило распоряжение (поручение) о сохранении действия ограничения (п. 4.3 ст. 84.3 ФЗ «Об АО»).

на банковские счета в соответствии с информацией, полученной от регистратора общества.

Номинальные держатели обязаны выплатить своим депонентам денежные средства в связи с выкупом ценных бумаг в соответствии с положениями, рассмотренными выше. Регистратору предоставляются теперь сведения о лицевых счетах (счетах депо), на которых учитываются его права на ценные бумаги и права его аффилированных лиц. И только после предоставления такой информации регистратор осуществляет списание выкупаемых ценных бумаг с лицевых счетов их владельцев, с лицевых счетов номинальных держателей акций и зачисляет их на лицевой счет лица, осуществляющего принудительный выкуп акций (без распоряжения лиц, зарегистрированных в реестре акционеров публичного общества).

В июле 2009 г. были дополнены нормы *о солидарной ответственности общества и регистратора*. Так, должник, исполнивший солидарную обязанность, имеет право обратного требования (регресса) к другому должнику в размере половины суммы возмещенных убытков, если иное не предусмотрено ниже. Условия осуществления данного права (в том числе размер обратного требования (регресса)) могут быть определены соглашением между обществом и регистратором. Условия соглашения, устанавливающего порядок распределения ответственности либо освобождающего общество или регистратора от ответственности в случае причинения убытков по вине хотя бы одной из сторон, ничтожны. При наличии вины только одного из солидарных должников виновный должник не имеет права обратного требования (регресса) к невиновному должнику, а невиновный должник имеет право обратного требования (регресса) к виновному должнику в размере всей суммы возмещенных убытков. При наличии вины обоих солидарных должников размер обратного требования (регресса) определяется в зависимости от степени вины каждого солидарного должника, а в случае невозможности определить степень вины каждого из них размер обратного требования (регресса) составляет половину суммы возмещенных убытков¹. В июне 2015 г. вышеуказанные нормы были отменены.

Далее, этим же законом были *дополнены нормы о крупной сделке*.

Так, срок исковой давности по требованию о признании крупной сделки недействительной в случае его пропуска восстановлению не подлежит. Суд отказывает в удовлетворении требований о признании крупной сделки, совершенной с нарушением предусмотренных законом требований к ней, недействительной при наличии одного из следующих обстоятельств:

– голосование акционера, обратившегося с иском о признании крупной сделки, решение об одобрении которой принимается общим собранием акционеров, недействительной, хотя бы он и принимал участие в голосовании по этому вопросу, не могло повлиять на результаты голосования;

– не доказано, что совершение данной сделки повлекло или может повлечь за собой причинение убытков обществу или акционеру, обратившемуся с иском, либо возникновение иных неблагоприятных последствий для них;

– к моменту рассмотрения дела в суде представлены доказательства последующего одобрения данной сделки по правилам, предусмотренным настоящим Федеральным законом;

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ.

– при рассмотрении дела в суде доказано, что другая сторона по данной сделке не знала и не должна была знать о ее совершении с нарушением предусмотренных настоящим Федеральным законом требований к ней.

Иными словами, усложняется возможность признания сделки крупной и требующей соблюдения особого порядка ее заключения. Это выгодно менеджменту, усложняет контроль за его деятельностью. Механизмы совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью являются наиболее часто нарушаемыми компаниями с государственным участием видами сделок¹.

Ранее, в июне 2009 г., были введены нормы об *акционерном соглашении*, призванные способствовать предотвращению возникновения и разрешения корпоративных конфликтов. Основные положения об акционерных соглашениях сводятся к следующему:

а) акционерным соглашением признается договор об осуществлении прав, удостоверенных акциями, и (или) об особенностях осуществления прав на акции:

б) по акционерному соглашению его стороны обязуются осуществлять определенным образом права, удостоверенные акциями, и (или) права на акции и (или) воздерживаться от осуществления указанных прав;

в) акционерным соглашением может быть предусмотрена обязанность его сторон:

- голосовать определенным образом на общем собрании акционеров;
- согласовывать вариант голосования с другими акционерами;
- приобретать или отчуждать акции по заранее определенной цене и (или) при наступлении определенных обстоятельств;
- воздерживаться от отчуждения акций до наступления определенных обстоятельств;
- осуществлять согласованно иные действия, связанные с управлением обществом, с деятельностью, реорганизацией и ликвидацией общества.

В ноябре 2010 г. список случаев, когда не действует норма о добровольном предложении, был дополнен случаями:

– приобретения акций в результате их внесения Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в качестве вклада в уставный капитал открытого акционерного общества, владельцем более 50% обыкновенных акций которого является или становится в результате внесения такого вклада Российская Федерация, субъект Российской Федерации или муниципальное образование;

– приобретения акций, вносимых в оплату размещаемых путем закрытой подписки дополнительных акций открытого акционерного общества, включенного в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный президентом Российской Федерации.

В декабре 2011 г.² в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» была введена статья о *трансфер-агентах* – иных регистраторах, депозитариях и брокерах, которые могут привлекаться регистратором для выполнения части его функций по агентскому договору или договору поручения и доверенности. При осуществлении своей деятельности трансфер-агенты *обязаны* указывать, что они действуют от имени и по поручению регистратора, а также предъявлять всем заинтересованным лицам доверенность, выданную этим регистратором.

В случаях, предусмотренных договором и доверенностью, *трансфер-агенты вправе:*

¹ См. подробнее: Мальгинов Г.Н., Радыгин А.Д. Смешанная собственность в корпоративном секторе. М.: ИЭП, 2007. С. 511, 518–521, 536.

² Федеральный закон от 2 декабря 2011 г. № 415-ФЗ.

- 1) принимать документы, необходимые для проведения операций в реестре;
- 2) передавать зарегистрированным и иным лицам выписки по лицевым счетам, уведомления и иную информацию из реестра, которые предоставлены регистратором.

Трансфер-агенты обязаны:

- 1) принимать меры по идентификации лиц, подающих документы, необходимые для проведения операций в реестре;
- 2) обеспечивать доступ регистратора к своей учетной документации по его требованию;
- 3) соблюдать конфиденциальность информации, полученной в связи с осуществлением функций трансфер-агента;
- 4) осуществлять проверку полномочий лиц, действующих от имени зарегистрированных лиц;
- 5) удостоверить подписи физических лиц в порядке, предусмотренном Банком России;
- 6) соблюдать иные требования, установленные нормативными актами Банка России.

В декабре 2012 г.¹ были установлены *сроки реализации преимущественного права на выкуп акций*. Так, уточняется, что если цена размещения или порядок ее определения не установлены решением о размещении ценных бумаг, конвертируемых в акции, срок действия преимущественного права не может быть *менее 20 дней* с момента направления (вручения) или опубликования уведомления. А если информация, содержащаяся в таком уведомлении, раскрывается в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о ценных бумагах, – *менее восьми рабочих дней* с момента ее раскрытия. В этом случае уведомление должно содержать сведения о сроке оплаты ценных бумаг, который не может быть *менее пяти рабочих дней* с момента раскрытия информации о цене размещения или порядке ее определения.

В июне 2015 г. были внесены изменения, расширяющие возможности участия в управлении обществом лиц, не зарегистрированных в реестре акционеров, права которых предоставляют номинальные владельцы. Так, в частности, они могут участвовать в собрании акционеров и голосовать по поставленным на голосование вопросам².

В декабре 2015 г. были внесены изменения, касающиеся предоставления возможности защиты прав акционера третейским судом (в случаях и в порядке, которые установлены федеральным законом)³. Изменения вступили в силу с 1 сентября 2016 г. и связаны с принятием Федерального закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в РФ», установившего, что «в арбитраж (третейское разбирательство) по соглашению сторон могут передаваться споры между сторонами гражданско-правовых отношений, если иное не предусмотрено федеральным законом».

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 282-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

² Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу пункта 3 части 1 статьи 6 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» в связи с принятием Федерального закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации».

Подводя итог, хочется отметить, что в 2010–2016 гг. сфера слияний и поглощений претерпела значимые изменения:

– в сфере реорганизации компании, традиционно являющейся проблемной, была введена возможность комплексной реорганизации компании, изменены нормы, регулирующие гарантии прав кредиторов при реорганизации (фактически их права были сужены), расширена ответственность собственников и других лиц, имеющих фактическую возможность определять действия реорганизуемых лиц, если они своими действиями способствовали невозмещению убытков, досрочному неисполнению обязательств, непредоставлению достаточного обеспечения;

– приняты меры, призванные обеспечить неизменность в распределении имущества посредством реорганизации (нормы о недействительности решения о реорганизации и его последствиях, о признании реорганизации несостоявшейся), что в первую очередь соответствовало интересам крупнейших компаний и иных структур с участием (контролем) государства;

– закреплены полномочия регистратора публичного общества при реализации процедуры выкупа акций;

– приняты меры, направленные на предотвращение и разрешение корпоративных конфликтов, и введены нормы об акционерном соглашении;

– усложнена возможность признания сделки крупной и требующей соблюдения особого порядка ее заключения. Это выгодно в первую очередь менеджменту компаний в силу усложнения контроля за его деятельностью. Механизмы совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью являются наиболее часто нарушаемыми компаниями с государственным участием видами сделок;

– фактически возрастает вариативность моделей отношений в акционерном обществе – вплоть до превращения непубличного общества в максимально «закрытое» – и возрастает значимость устава.

6.2.5. Антимонопольное регулирование слияний и поглощений в 2010–2016 гг.: либерализация законодательства и усиление государства в экономике

Антимонопольное регулирование слияний и поглощений в России начинается в 1991 г. с принятия Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»¹, определявшего понятия «поглощение» и «группа лиц», предусматривавшего обязанность получения предварительного согласия антимонопольного органа на сделки по слиянию и поглощению и последующего уведомления о сделках, а также содержавшего несколько других положений о государственном контроле в сфере слияний и поглощений².

¹ Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.04.1991. № 16. Ст. 499.

² Об эволюции антимонопольного регулирования слияний и поглощений в 1991–2009 гг. подробно см.: *Радыгин А.Д., Энтов Р.М., Апевалова Е.А. и др.* Современные тенденции развития рынка слияний и поглощений. М.: Дело, 2010.

В 1995 г. в отдельную сферу выделяется регулирование слияний и поглощений естественных монополий. Помимо Федерального закона о естественных монополиях¹ вопросы слияний и поглощений в сферах деятельности естественных монополий регулируются также некоторыми специальными законами².

На финансовых рынках с 1999 г. регулирование процедур антимонопольного контроля слияний и поглощений осуществлялось на основании Федерального закона о защите конкуренции на рынке финансовых услуг³.

В 2006 г. был принят Федеральный закон о защите конкуренции⁴, объединивший антимонопольное регулирование на товарных и финансовых рынках, который в целом сохранил традиционный подход к вопросу о том, в каких случаях слияние или поглощение компании является приемлемым для государства.

Понятие экономической концентрации становится основным с точки зрения реализации процедур слияния и поглощения; снижается административный контроль в отношении сделок с недвижимостью. Федеральный закон о защите конкуренции также предусматривает: регламентацию полномочий антимонопольных органов при проведении проверок хозяйствующих субъектов; введение понятия и механизмов реализации «государственных и муниципальных преференций»; введение запрета на заключение вертикальных соглашений между хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят к установлению цены перепродажи товара.

Таким образом, к 2010 г. была создана система правовых норм, регулирующих формы и методы антимонопольного контроля в сфере слияний и поглощений, а также система государственных органов, осуществляющих эти надзорные функции. Тем не менее конкуренция не стала неотъемлемой частью российской экономики. Антимонопольный контроль, в том числе в сфере слияний и поглощений, охватывал деятельность низшего и среднего по уровню капитализации рыночных сегментов. Активность антимонопольного органа или, напротив, отсутствие таковой в сфере надзора за деятельностью крупнейших компаний определялись в значительной степени внеэкономическими мотивами⁵.

Развитие антимонопольного регулирования в течение 2010–2016 гг. было ознаменовано принятием «третьего» и «четвертого» антимонопольных пакетов.

Основные изменения, принятые в декабре 2011 г. Федеральным законом № 401-ФЗ и получившие название «третий антимонопольный пакет», направлены на уточнение требований к антиконкурентным соглашениям и согласованным действиям, а также уточнение критериев монопольно высокой цены. Также закрепляется право правитель-

¹ Федеральный закон «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ // Российская газета. 24.08.1995. № 164.

² См., например: Федеральный закон «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ // Российская газета. 08.04.1999. № 67; Федеральный закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ // Российская газета. 05.03.2003. № 42; Федеральный закон «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период...» от 26 марта 2003 г. № 36-ФЗ // Российская газета. 29.03.2003. № 59.

³ Федеральный закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ // Российская газета. 29.06.1999. № 120.

⁴ Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Российская газета. 27.07.2006. № 162.

⁵ См.: Современные тенденции развития рынка слияний и поглощений / науч. ред. А.Д. Радыгин. М.: Издво «Дело» АНХ, 2010. С. 106–117.

ства РФ определять правила недискриминационного доступа к объектам инфраструктуры товарных рынков в сферах естественных монополий и уточняется порядок осуществления госконтроля за экономической концентрацией и порядок рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства¹.

В рамках темы о слияниях и поглощениях наиболее важны следующие новации:

1) в очередной раз повышен (с 3 до 7 млрд руб. суммарной стоимости активов и с 6 до 10 млрд руб. суммарной выручки организаций) порог совершения сделок по слиянию и присоединению, совершаемых с предварительного согласия антимонопольного органа (пп. 1, 2 ст. 27.1 Федерального закона «О защите конкуренции»). Тем самым уменьшен сегмент сделок, контролируемых антимонопольным органом;

2) внесена статья, указывающая, что, помимо контроля российских сделок и активов, контроль за экономической концентрацией будет распространяться на *иностраных лиц и/или организации*, осуществляющих поставки товаров на территорию России в сумме *более чем 1 млрд руб.* в течение года, предшествующего дате осуществления сделки;

3) принята новая статья, регулирующая вынесение *предостережения* о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства, которое выносится антимонопольными органами в целях *предупреждения* нарушения антимонопольного законодательства (ст. 25.7 Федерального закона «О защите конкуренции»);

4) дополнены полномочия Федеральной антимонопольной службы: она наделена правом выдавать *предупреждения* о прекращении незаконных действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (ч. 1 п. 3.2 ст. 23 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Чаще всего предупреждения выдаются компаниям, злоупотребляющим своим доминирующим положением, а также в случае споров между хозяйствующими субъектами, если речь идет об отказе или уклонении от заключения договора либо о навязывании невыгодных условий. По оценкам Правового управления ФАС России, «из 1,5 тыс. предупреждений добровольно исполнено 1,2 тыс. Это значит, что более половины дел урегулируется, не доходя до суда, и нарушенные права восстанавливаются быстрее»².

«Третьим антимонопольным пакетом» уточняется состав уголовной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства и уточняется ряд процессуальных норм, определяющих порядок производства по делу об административном правонарушении. Так, внесены изменения в ст. 178 Уголовного кодекса РФ, из которой исключена ответственность за согласованные действия и вертикальные соглашения хозяйствующих субъектов. Таким образом, уголовное преследование будет осуществляться только за наиболее опасные для конкуренции деяния – картельные сговоры. При этом впервые в российском законодательстве появилось определение картеля, под которым понимается незаконное соглашение между конкурентами на рынке, реализация которого приводит или может привести к определенным негативным последствиям: к установлению и поддержанию определенной цены, к разделу товарного рынка, к отказу от заключения договора с определенным покупателем и др.³

¹ В России вступил в силу «третий антимонопольный пакет». URL: <http://pravo.ru/news/view/66926/10.01.12>

² Добрикова Е. Антимонопольное законодательство: тенденции 2015 г. // ГАРАНТ.РУ. 03.04.2015. URL: <http://www.garant.ru/article/616813/#ixzz4Ub8JcMwH>.

³ В России вступил в силу «третий антимонопольный пакет». URL: <http://pravo.ru/news/view/66926/10.01.2012>.

В октябре 2015 г. Федеральным законом от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ, получившим название «четвертый антимонопольный пакет», были внесены следующие поправки:

А) закон *исключает запрет на злоупотребление доминирующим положением* к хозяйствующим субъектам в случае, если такие действия приводят только к ущемлению интересов отдельных лиц, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, и не приводят к ограничению конкуренции на рынке в целом («проблема дачников», которые не могут подключиться к электрическим сетям);

Б) закон исключает функцию по ведению реестра субъектов, занимающих долю на товарном рынке более 35% товарного рынка;

В) из-под антимонопольного контроля исключаются сделки доминирующих хозяйствующих субъектов, активы которых не превышают размеров, установленных законом;

Г) закон *отменяет предварительное согласование сделок субъектов естественных монополий*, если сделки осуществляются в рамках одной группы лиц по основаниям п. 1 ч. 1 ст. 9 и ст. 31 Закона «О защите конкуренции»¹;

Д) создание коллегиального органа – Президиума ФАС, наделенного в числе других полномочиями по пересмотру дел по нарушению антимонопольного законодательства в случае нарушения ими единообразия в толковании и применении антимонопольного законодательства, а также нарушения интересов неопределенного круга лиц;

Е) существенно расширяется применение институтов предупреждения и предостережения, в том числе за счет распространения его на органы государственной власти и местного самоуправления.

В июле 2016 г. Федеральным законом № 264-ФЗ было предусмотрено, что не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта – юридического лица, учредителем (участником) которого являются одно физическое лицо (в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя) или несколько физических лиц, если выручка от реализации товаров за последний календарный год такого хозяйствующего субъекта не превышает 400 млн руб. При этом исключениями являются финансовые организации, хозяйственные общества, в уставном капитале которых имеется доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования и др. (ч. 2.1, 2.2 ст. 5 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Кроме того, установлено, что внеплановая выездная проверка по сообщениям и заявлениям физических и юридических лиц, средств СМИ, указывающих на признаки совершения нарушения антимонопольного законодательства в отношении субъекта малого предпринимательства, а также обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства проводится после согласования с органом прокуратуры в порядке, установленном приказом генерального прокурора, с некоторыми исключениями (ч. 5.1 ст. 25.1 Федерального закона «О защите конкуренции»).

В 2016 г. продолжилась работа над «пятым антимонопольным пакетом». Предполагается, что он коснется соотношения прав на интеллектуальную собственность и антимонопольного регулирования, законодательного определения антимонопольного комплекса и последствий его добросовестного применения, введения «параллельного» им-

¹ «Четвертый антимонопольный пакет». URL: http://fas.gov.ru/netcat_files/557/716/Chetvertyy_antimonopol_nyu_paket.pdf

порта, создания системы коллективных исков и возмещения ущерба, изменения стратегии тарифного регулирования. И наконец, будет упразднен морально устаревший Закона «О естественных монополиях»¹.

Важно отметить, что принятие некоторых норм, таких как введение предупреждения и предостережения, давно является необходимым и ожидаемым. В целом наблюдается некоторая либерализация антимонопольного законодательства, однако она происходит на фоне увеличения доли государства и государственных компаний в экономике. Так, по оценкам ФАС, по итогам 2015 г. вклад государственного сектора (с «бюджетным») в ВВП оценивался примерно в 70%, тогда как в 2005 г. эта доля составляла около 35%². При этом антимонопольное регулирование в сегменте крупных собственников продолжает носить довольно ограниченный характер.

* * *

Российский рынок слияний и поглощений с 2007 до 2010 г. развивался в одном тренде с мировым: в 2007–2009 гг. наблюдалось значительное снижение суммарного годового объема сделок, в 2009–2011 гг. произошел рост. Рост объема сделок на мировом рынке составил 155%. Начиная с 2011 г. *Россия развивается в антитренде с мировым рынком*. Так, в 2011–2013 гг. спад на мировом рынке корпоративного контроля до 74,55% соответствует росту на российском рынке корпоративного контроля (рост составил 270%), и, наоборот, рост мирового рынка в 2013–2015 гг. (216,4%) соответствует спаду почти до 39,9% на российском рынке слияний и поглощений.

Российский рынок слияний и поглощений остается в основном *локальным*, 78% сделок совершается с российскими активами и российскими покупателями, общая сумма таких сделок составляет 69%. Что касается трансграничных сделок, то на протяжении 2010–2014 гг. доминировали российские сделки за рубежом, и лишь в 2015 г. лидерами в совершении трансграничных сделок стали иностранные покупатели с российскими активами. В лидерах и по сумме сделок, и по их количеству в 2015–2016 гг. закрепились строительство и девелопмент (28 и 15% соответственно).

Максимальный уровень соотношения рынка слияний и поглощений и ВВП России составил почти 20,46% в 2007 г., после чего последовал спад до 7,14% в 2009 г. Также достаточно высоким этот уровень был в 2013 г. (почти 18%), после чего в 2014 г. снизился до минимального значения – 6,94% с некоторым увеличением в 2015 г. до 7,26%.

В 2017 г. прогнозируются дальнейший рост суммарного объема сделок по слиянию и поглощению на мировом рынке и достижение пика в развитых странах, а в 2018 г. – в развивающихся экономиках. На российском рынке более вероятно сохранение имеющегося уровня, а рост ожидается не ранее 2017–2018 гг.

В 2010–2016 гг. регулирование сферы слияний и поглощений было существенно изменено. В частности, введена возможность комплексной реорганизации, приняты нормы, регулирующие гарантии прав кредиторов при реорганизации (фактически сузившие права кредиторов), расширена ответственность собственников и других лиц, имеющих фактическую возможность определять действия реорганизуемых лиц, приняты

¹ ФАС готовит «пятый антимонопольный пакет» // Российская Федерация сегодня. 2016. № 2. URL: <http://www.russia-today.ru/article.php?i=1802>

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

нормы о недействительности решения о реорганизации и его последствиях, о признании реорганизации несостоявшейся. Кроме того, были закреплены полномочия регистратора публичного общества при реализации процедуры выкупа акций и введены нормы об акционерном соглашении. В интересах менеджмента усложняется контроль его деятельности, в том числе внесены изменения в возможность признания сделки крупной и требующей соблюдения особого порядка ее заключения. При этом фактически возрастает вариативность моделей отношений в акционерном обществе.

В сфере антимонопольного законодательства принятие некоторых норм, таких как введение предупреждения и предостережения, давно является необходимым и ожидаемым. В целом наблюдается некоторая либерализация антимонопольного законодательства, однако она происходит на фоне увеличения влияния государства и государственных компаний в экономике. При этом антимонопольное регулирование в сегменте крупных собственников продолжает носить довольно ограниченный характер.

6.3. Регулирование финансового рынка в 2013–2016 гг.: новые субъекты и требования¹

Современный российский финансовый рынок, зародившийся в начале 1990-х гг., приближается к своему 30-летнему рубежу. В истории его развития условно можно выделить несколько этапов.

I этап: 1990–1998 гг.

1990-е гг. стали периодом радикальной трансформации всей экономики, начались ее разгосударствление и переход к рыночной модели. После полного отсутствия финансового сектора в его рыночном понимании были организованы валютный и фондовый рынки, развитие получил денежный рынок. Была сформирована соответствующая первичная нормативная база. Однако слабые стартовые условия для таких масштабных реформ и экономический кризис 1998 г., отбросивший назад развитие финансового рынка, отразились на качестве его дальнейшего формирования².

II этап: 1999–2008 гг.

В период 1999–2002 гг. экономика постепенно восстанавливалась, падение объемов производства сменилось ростом во многом благодаря взлету сырьевых цен. Вместе с тем последнее явление, наряду с рядом институциональных факторов, способствовало становлению модели рентного капитализма³ с широкой экспансией государства как собственника, торможению темпов осуществления в стране рыночных и институциональных реформ. Из-за наметившегося огосударствления экономики финансовый рынок развивался недостаточно быстро. Сопоставление показателей российского финансового рынка с аналогичными параметрами ведущих стран и сегодня свидетельствует о его малых масштабах.

Отсутствие должного внимания в отношении потребностей развития рыночных институтов привело к множеству негативных последствий, включая правовой вакуум, запаздывание с внедрением лучших торговых технологий и централизованного клиринга

¹ Автор раздела: Н. Полежаева – РАНХиГС при Президенте РФ.

² См.: *Криничанский К.В.* Состояние и проблемы развития финансового рынка в России // Журнал экономической теории. 2013. № 3. С. 68–81.

³ См. подробнее: *Абрамов А., Радыгин А.* Финансовый рынок России в условиях государственного капитализма // Вопросы экономики. 2007. № 6. С. 28–44.

фондовыми биржами, отсутствие центрального депозитария, серьезные ограничения роста института коллективных инвестиций и пр. В результате российский финансовый рынок оказался чувствительным к внешним факторам, что наглядно проявилось в условиях развертывания мирового финансового кризиса 2008 г.¹

III этап: 2009–2012 гг.

В рассматриваемый период качественного повышения конкурентоспособности российского финансового рынка не произошло. Тем не менее после того как финансовый кризис обострил проблемы системных рисков и несовершенства системы регулирования и надзора на финансовых рынках, регулирование этой сферы стало предметом реформирования. Был разработан план мероприятий по созданию международного финансового центра в России, одним из приоритетных направлений которого стало ужесточение контроля над системными рисками в сфере финансовых рынков путем создания мегарегулятора.

Создание единого регулятора было обусловлено слабой конкурентоспособностью российского финансового рынка, на развитии которого отрицательно сказалась низкая эффективность регулирующих субъектов. Многочисленные регуляторы (ФСФР, Минфин, Росфинмониторинг и многие другие), контролировавшие отдельные, часто пересекающиеся сферы рынка, не могли своевременно получать полную и достоверную информацию и оперативно принимать решения, были не в состоянии оценить ситуацию на рынке. Некоторые сегменты финансового рынка, например, рынок Форекс, долгое время оставались вне регулирования.

Развитие финансового рынка, во многом опережающее его правовое обеспечение, требовало приведения финансового законодательства к единообразию, устранения противоречий, недоработок и пробелов.

Плюсами новой системы регулирования и надзора на финансовых рынках должны были стать: создание единой правовой системы, качественный мониторинг состояния финансовых рынков, оперативное выявление возможных системных рисков и решение широкого круга проблем, слаженность при реализации финансовой политики развития, содействие в расширении и совершенствовании финансовых услуг.

Несмотря на преимущества, мегарегулирование несет и определенные риски: низкое качество результатов реформы из-за ее масштаба; усиление конфликта интересов и функций в самом регуляторе, главным претендентом на роль которого являлся Банк России; риск чрезмерной авторитарности регулятора (в том числе потеря автономности саморегулируемыми организациями) и унификации регулирования финансовых организаций разных видов на базе подходов, сложившихся в отношении банков; ущемление интересов небанковских финансовых институтов². Все это породило немало противников реформы в научном и профессиональном сообществах.

¹ См.: Финансовый кризис в России и в мире / Под ред. Е.Т. Гайдара. М.: Проспект, 2009; Игонина Л.Л. Мировой финансовый кризис и его воздействие на российский финансовый рынок // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2008. Т. 6. № 4. С. 62–69.

² См.: Рожественская Т.Э. Создание мегарегулятора в России: цели, задачи, проблемы и перспективы развития // Банковское право. 2013. № 5. С. 10–17; Снежко Ю.Н. Формирование мегарегулятора и его последствия для создания международного финансового центра в России // Статистика и экономика. 2014. № 5. С. 90–94; Веселова А.С., Володин С.Н. Центральный банк Российской Федерации как интегрированный финансовый регулятор // Фондовый рынок: современное состояние, инструменты и тенденции развития. XII Межвузовская научная конференция. Москва, 14 апреля 2015 г. Национальный исслед. ун-т «Высшая школа экономики», Московский гос. ин-т международных отношений (ун-т), Российский экон. ун-т

Однако наличие рисков еще не означает, что они обязательно должны быть реализованы. Зарубежный опыт демонстрирует как удачные примеры работы мегарегулятора (Канада, Германия, Япония, Сингапур, Швейцария¹), так и неудачные (Великобритания). Однозначно оценить целесообразность применения такой системы регулирования на российском финансовом рынке до начала ее функционирования не представлялось возможным.

IV этап: 2013 г. – настоящее время

С 1 сентября 2013 г. Банку России переданы полномочия по регулированию, контролю и надзору за деятельностью целого ряда некредитных финансовых организаций от брокеров до ломбардов². Он стал мегарегулятором финансовых рынков, что означало начало крупнейшей институциональной реформы финансового сектора страны. Банк России, применяющий опыт банковского регулирования к новым подконтрольным организациям, выступил инициатором изменений, внесенных в период 2013–2016 гг. в законы в сфере финансовых рынков. Можно обозначить *три основных направления таких изменений*.

1. Выявление и последующее правовое урегулирование деятельности фактических участников финансового рынка, закрепление новых видов субъектов и инфраструктурных организаций.

Новыми участниками рынка ценных бумаг являются *специализированные общества (СО)* – специализированное финансовое общество (СФО) и специализированное общество проектного финансирования (СОПФ). Ранее российское законодательство предусматривало возможность создания компании специального назначения только одного вида – ипотечного агента³.

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 декабря 2013 г. № 379-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ, в соответствии с которыми устанавливались особенности правового положения СО, содержались статьи об управляющей компании и замене СО – эмитента облигаций, обеспеченных залогом, в случае его банкротства (ст. 15.1–15.4). Так, в случае принятия арбитражным судом решения о признании такого СО банкротом и об открытии конкурсного производства все обязательства по облигациям могут быть переданы другому СО, что, несомненно, является положительным моментом.

Два вида СО отличаются целями и предметом деятельности. Для СФО это:

- приобретение имущественных прав требовать исполнения от должников уплаты денежных средств по кредитным договорам, договорам займа и иным обязательствам,

им. Г.В. Плеханова, Финансовый ун-т при Правительстве Российской Федерации / науч. ред. Н.И. Берзон, С.Н. Володин. М.: КУРС, 2015. С. 191–201.

¹ См.: Сучкова Е.О., Мастеровенко К.В. Мегарегулятор финансового рынка: обзор методологий и практическая реализация в России и зарубежных странах // Финансы и кредит. 2015. № 38 (662). С. 20–30.

² См.: Федеральный закон от 23 июля 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» // Российская газета. 31.07.2013. № 166; ст. 76.1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Российская газета. 13.07.2002. № 127.

³ См.: Филатова В.Ф. Секьюритизация финансовых активов в России: как это будет работать? // Юридическая работа в кредитной организации. 2014. № 3. С. 13–20.

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;
- осуществление эмиссии облигаций, обеспеченных залогом денежных требований.

Целями и предметом деятельности СОПФ являются:

- финансирование долгосрочного инвестиционного проекта путем приобретения:
 - а) денежных требований по обязательствам, которые возникнут в связи с реализацией имущества, созданного в результате осуществления такого проекта, с оказанием услуг, производством товаров и выполнением работ при использовании имущества, созданного в результате осуществления такого проекта;
 - б) иного имущества, необходимого для осуществления или связанного с осуществлением такого проекта;
- осуществление эмиссии облигаций, обеспеченных залогом денежных требований и иного имущества.

Появление СОПФ обусловлено потребностью рынка в механизме, позволяющем направить денежные потоки из финансового сектора экономики на реализацию проектов в рамках реального сектора. С практической точки зрения сфера применения СОПФ является очень обширной: финансирование крупных инфраструктурных проектов (например, создание дорог, мостов и прочих крупных объектов) и проектов локального значения. Использование СОПФ для финансирования проектов имеет ряд несомненных преимуществ, в том числе расширение инвесторской базы и налоговые льготы. СОПФ может заниматься только финансируемым проектом, т.е. обладает целевой правоспособностью. СОПФ не имеет права заключать сделки, не связанные с реализацией проекта, включая эмиссию дополнительных долговых инструментов, следовательно, у СОПФ не может быть кредиторов, отличных от кредиторов, обладающих таким статусом ввиду заключения соглашения о проектном финансировании¹.

Заслуживает внимания профессиональное мнение о «пересекающейся правоспособности» СФО и СОПФ и, следовательно, об отсутствии необходимости в двух видах СО. Однако стоит отметить, что СФО обладает более широкой правоспособностью, но ограниченными возможностями по корректировке режима своей деятельности на основе устава. СОПФ носит узкоспециализированный характер, но в его уставе можно наилучшим образом отразить интересы учредителей. Нормативные формулировки целей деятельности СФО позволяют ему практически в полном объеме осуществлять деятельность СОПФ (за исключением эмиссии облигаций, обеспеченных залогом иного имущества, что не является первоочередной задачей секьюритизации)².

¹ См.: Ушаков О., Фильчуков А. Компании спецназначения. Новые возможности для проектного финансирования по российскому законодательству // Финансовая газета. 2016. № 11. С. 9, 12–13; Нуриев А.Х. Регулирование проектного финансирования: на пути к международным стандартам // Международные банковские операции. 2014. № 1. С. 8–21.

² См.: Сулов Р. Неипотечная секьюритизация в России: есть ли будущее? // Банковское обозрение. Приложение «БанкНадзор». 2015. № 1. С. 20–24.

В 2016 г.¹ еще одним участником рынка ценных бумаг стал *репозитарий*, осуществляющий лицензируемую деятельность по сбору и хранению информации о договорах определенного вида, а также по ведению реестра этих договоров (договоров репо, заключенных не на организованных торгах; договоров, являющихся производными финансовыми инструментами, и пр.) (ст. 15.5–15.9, ст. 39.3, 39.4).

Форекс-дилер – новый профессиональный участник рынка ценных бумаг (ст. 4.1). До 2015 г.² его деятельность не являлась объектом правового регулирования³.

Новые правила работы на рынке Форекс призваны сделать его более прозрачным и понятным для клиентов и, способствуя более четкому пониманию возникающих рисков утраты денежных средств, предостеречь их от опрометчивых инвестиций. В то же время существенные ограничения и недоработки в новом законодательстве (требование к размеру собственных средств финансовой организации не менее 100 млн руб.; требования к программно-техническим средствам, органам управления и номинальным счетам организации; обязательное членство в СРО и пр.⁴) привели к тому, что по состоянию на 16 декабря 2016 г. лицензию на осуществление деятельности Форекс-дилера имеют только 6 организаций⁵, тогда как на день принятия положений о Форекс-дилерах – 1 октября 2015 г. – в России насчитывалось приблизительно 100 финансовых организаций, работающих на рынке Форекс.

Федеральный закон о РЦБ также дополнен статьями о саморегулируемой организации (СРО) Форекс-дилеров (ст. 50.1, 50.2). Форекс-дилер обязан быть членом СРО, уплатив вступительный взнос в компенсационный фонд организации.

Обязанность по созданию компенсационного фонда для возмещения убытков физическим лицам, не являющимся индивидуальными предпринимателями, которые причинены им в результате несостоятельности (банкротства) Форекс-дилеров, является отличительной особенностью СРО Форекс-дилеров (компенсационные фонды других саморегулируемых организаций формируются в целом для обеспечения ответственности членов организации перед потребителями их услуг и третьими лицами), и закон уделяет особое внимание обособлению средств фонда от иного имущества организации и их хранению, порядку формирования фонда, порядку и условиям компенсационных выплат.

¹ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 декабря 2015 г. № 430-ФЗ // Российская газета. 11.01.2016. № 1.

² См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 декабря 2014 г. № 460-ФЗ // Российская газета. 31.12.2014. № 299.

³ Деятельностью Форекс-дилера признается лицензируемая деятельность по заключению от своего имени и за свой счет с физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, не на организованных торгах, во-первых, договоров, которые являются производными финансовыми инструментами, обязанность сторон по которым зависит от изменения курса соответствующей валюты и (или) валютных пар, и, во-вторых, двух и более договоров, предметом которых является иностранная валюта или валютная пара, срок исполнения обязательств по которым совпадает, кредитор по обязательству в одном из которых является должником по аналогичному обязательству в другом договоре. В обоих случаях условием заключения договоров является предоставление Форекс-дилером указанному физическому лицу возможности принимать на себя обязательства, размер которых превышает размер предоставленного этим лицом Форекс-дилеру обеспечения.

⁴ См. *Полежаева Н.А.* Саморегулируемая организация Форекс-дилеров // Банковское право. 2016. № 6. С. 53–57.

⁵ См.: Рынок ценных бумаг и товарный рынок. URL: http://www.cbr.ru/finmarkets/?PrtlId=sv_secur.

Федеральный закон о СРО в сфере финансового рынка¹ ограничивает предельный размер вступительного членского взноса до 100 тыс. руб. (ст. 18). С одной стороны, ограничение размера вступительного взноса призвано воспрепятствовать установлению входных барьеров со стороны СРО и тем самым защитить добросовестных профессиональных участников рынка, в нашем случае – рынка Форекс. С другой стороны, 2 млн руб. – размер вступительного взноса Форекс-дилера в компенсационный фонд СРО согласно Федеральному закону о РЦБ – представляются более адекватной суммой с точки зрения защиты инвесторов с учетом внушительных оборотов рынка Форекс и размеров потерь, которые несут инвесторы в случае несостоятельности (банкротства) их Форекс-дилеров, тем более что размер собственных средств последних должен составлять не менее 100 млн руб., относительно которых двухмиллионный вступительный взнос является вполне уместным.

Организаторы торговли на рынке ценных бумаг, в том числе биржа, были исключены из профессиональных участников рынка и из-под действия Федерального закона о РЦБ в 2014 г.². Сегодня их деятельность регулируется Федеральным законом об организованных торгах³.

Новыми участниками страховых отношений⁴ являются *перестраховочные организации (раньше упоминались в законе, но не рассматривались как участники); объединения страховых агентов, объединения страхователей, застрахованных лиц, выгодоприобретателей; специализированные депозитарии* (ст. 4.1).

В 2014 г.⁵ специализированный депозитарий стал абсолютным новшеством для страхового дела (ст. 26.2). В нем на основании договора должны учитываться и храниться ценные бумаги, принимаемые для покрытия страховых резервов и собственных средств (капитала) страховщика, осуществляющего деятельность по пенсионному страхованию, страхованию жизни (т.е. все крупные страховые организации) и по иным видам страхования. Специализированный депозитарий осуществляет ежедневный контроль за соблюдением страховщиками установленных правил за их же деньги, что вызывает недовольство последних и в итоге может привести к удорожанию услуг страховщиков.

Введение института специализированного депозитария для страховых компаний следует расценивать как этап в процессе унификации процедур контроля за различными сегментами рынка коллективных инвестиций. Изменения должны способствовать совершенствованию механизмов защиты прав потребителей страховых услуг, повышению ответственности субъектов страхового дела, прозрачности их деятельности⁶.

¹ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // Российская газета. 20.07.2015. № 157.

² См.: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 327-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организованных торгах» // Российская газета. 26.11.2011. № 266с.

³ Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ «Об организованных торгах» // Российская газета. 26.11.2011. № 266с.

⁴ См.: Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. 12.01.1993. № 6.

⁵ См.: Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. 26.07.2013. № 163.

⁶ См.: Захарова Н.А., Бевзюк Е.А., Кабанцева Н.Г., Ларионова В.А., Слесарев С.А. Комментарий к Закону РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (постатейный) //

До вступившего в силу в 2015 г. Федерального закона об актуарной деятельности¹ – деятельности по анализу и оценке рисков и обусловленных их наличием финансовых обязательств – отдельные нормы об *актуарии* содержались в законодательстве о страховой деятельности и деятельности по пенсионному обеспечению и страхованию, однако по факту механизм привлечения актуариев отсутствовал. Отсутствовали определения субъекта и объекта актуарной деятельности, требования к ее осуществлению и контролю за ней. Отсутствовала четкая система критериев оценки рисков: специалисты проводили ее исходя из собственных суждений. Несмотря на осуществление актуариями контроля платежеспособности организаций, занимающихся общественно значимой деятельностью и деятельностью, связанной с принятием рисков, в законодательстве отсутствовали нормы, предусматривающие ответственность актуария за результат его работы².

Таким образом, принятие Федерального закона об актуарной деятельности обусловлено потребностью в эффективном системном регулировании и осуществлении такой деятельности, необходимостью повышения прозрачности и продуктивности в сфере рынка коллективных инвестиций.

Закон имеет несколько отрицательных моментов. Например, обязанность обеспечения проведения актуарного оценивания деятельности негосударственных пенсионных фондов, страховых организаций и обществ взаимного страхования возлагается на них же и осуществляется за их деньги, что в итоге может привести к удорожанию услуг указанных организаций.

Принятие Федерального закона о деятельности *кредитных рейтинговых агентств 2015 г.*³, впервые урегулировавшего условия осуществления такой деятельности и надзор за ней, стало ключевым событием для рейтинговой отрасли. Качественная оценка способности рейтингуемого лица исполнять принятые финансовые обязательства необходима инвесторам и способствует притоку капиталов в страну. В ряде случаев наличие у эмитента или эмиссии рейтинга определенного уровня может являться обязательным требованием для финансового регулятора и может дать некоторые преференции⁴.

Саморегулируемые организации не являются чем-то новым для финансового рынка в целом. Финансовые организации были вправе объединяться в СРО на общих основаниях (см. Федеральный закон о СРО⁵). Ряд профильных законов также указывали на такое

СПС КонсультантПлюс. 2014; *Петрова Н.А.* Взаимодействие страховщиков со спецдепозитариями // Страховые организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2015. № 4. С. 10–20.

¹ Федеральный закон от 2 ноября 2013 г. № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 06.11.2013. № 249.

² См.: *Зобова Е.П.* Новый Закон об актуариях // Страховые организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2014. № 2. С. 10–20; *Шестакова Е.* Актуарная деятельность // ЭЖ-Юрист. 2013. № 45. С. 2.

³ Федеральный закон «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации...» от 13 июля 2015 г. № 222-ФЗ // Российская газета. 17.07.2015. № 156.

⁴ См.: *Худько Е.* Рейтинг в праве // ЭЖ-Юрист. 2016. № 6–7. С. 1, 4–5.

⁵ Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ // Российская газета. 06.12.2007. № 273.

право¹. Только в двух случаях устанавливалось обязательное членство в СРО². Со вступлением в силу в 2016 г. Федерального закона о СРО в сфере финансового рынка³ для участников большинства финансовых рынков членство в СРО стало обязательным в случае наличия организации соответствующего вида. Таким образом, Федеральный закон о СРО в сфере финансового рынка не только закрепил новые виды СРО, но и изменил систему саморегулирования на рынке⁴.

Следует отметить, что закон о финансовых СРО не распространяется на СРО актуариев, членство в которых также является обязательным и чья деятельность регулируется Федеральными законами об актуарной деятельности и о СРО.

Таким образом, четкое определение круга подконтрольных Банку России субъектов, систематизация и усовершенствование правового регулирования их деятельности направлены на обеспечение устойчивого развития финансового рынка, эффективное управление рисками, возникающими на финансовых рынках, в том числе на оперативное выявление и противодействие кризисным ситуациям, на защиту прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

2. Повышение требований к участникам финансового рынка, наделение Банка России расширенными полномочиями в отношении участников рынка

В последние три года после определения подконтрольных Банку России субъектов финансового рынка были приняты изменения, направленные на ужесточение, конкретизацию требований к участникам рынка и на расширение их обязанностей. Функции и полномочия Банка России в отношении участников финансового рынка также были расширены, что нашло отражение в соответствующих нормативных актах.

ФЗ о РЦБ после внесенных в него с конца 2013 г. многочисленных изменений⁵, помимо урегулирования деятельности новых участников рынка:

а) расширяет требования к остальным участникам. Существенно изменены и дополнены статьи о регистраторе (ст. 8), о номинальном держателе ценных бумаг (ст. 8.3), об особенностях учета прав на ценные бумаги иностранных организаций, действующих в интересах других лиц (ст. 8.4), об особенностях осуществления прав по ценным бумагам

¹ См.: Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ // Российская газета. 25.04.1996. № 79; Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ // Российская газета. 13.05.1998. № 90; Федеральный закон «Об инвестиционных фондах» от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ // Российская газета. 04.12.2001. № 237-238; Федеральный закон «О жилищных накопительных кооперативах» от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ // Российская газета. 31.12.2004. № 292.

² См.: Федеральный закон «О сельскохозяйственной кооперации» от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ // Российская газета. 16.12.1995. № 242; Федеральный закон «О кредитной кооперации» от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ // Российская газета. 24.07.2009. № 136.

³ Федеральный закон «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ // Российская газета. 20.07.2015. № 157.

⁴ См. подробнее: *Полежаева Н.А.* Саморегулируемые организации в сфере финансового рынка // Экономическое развитие России. 2015. № 12. С 116–121.

⁵ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 декабря 2013 г. № 379-ФЗ // Российская газета. 25.12.2013. № 291; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 218-ФЗ // Российская газета. 30.07.2014. № 169; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 08.07.2015. № 147; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 292-ФЗ // Российская газета. 12.07.2016. № 151 и пр.

лицами, права которых учитываются номинальным держателем, иностранным номинальным держателем, иностранной организацией (ст. 8.9). Введен целый ряд новых статей, в том числе о требованиях к представительствам иностранных организаций, к профессиональным участникам рынка ценных бумаг и о предоставлении информации центральному депозитарию (ст. 9.1, 10.1-1, 30.3);

б) расширяет функции Банка России (ст. 42), устанавливает основания и порядок аннулирования лицензии Банком России (ст. 39.1, 39.2);

в) совершенствует нормы, непосредственно касающиеся эмиссионных ценных бумаг. Введены новые статьи, включая большую главу, посвященную представителю владельцев облигаций и их общему собранию (ст. 29.1–29.11). Преобразованы статьи об облигациях с залоговым обеспечением (ст. 27.3), об особенностях эмиссии и обращения биржевых и коммерческих облигаций (ст. 27.5-2), об особенностях размещения и обращения в России ценных бумаг иностранных эмитентов (ст. 51.1).

*Федеральный закон о клиринге*¹ в 2015 г.² дополнен главой об имущественном пуле – обособленной совокупности ценных бумаг и иного имущества, формируемой клиринговой организацией из внесенного участниками клиринга имущества (ст. 24.1–24.5). Расширены требования к содержанию правил клиринга и перечень обязательной для раскрытия информации (ст. 4, 19).

Главным новшеством стали нормы о центральном контрагенте, которые призваны унифицировать его статус, наделяя организации, исполняющие такую функцию, одинаковыми правами и обязанностями. Банк России преследует цель обеспечения непрерывности деятельности центрального контрагента как важного финансового института, в том числе централизованного распределения ликвидности среди всех участников финансового рынка. Пруденциальный режим, включающий надзор и наблюдение за центральным контрагентом, будет носить сплошной и постоянный характер, что позволит исключить прецеденты, когда требуется восстановление его финансовой устойчивости. В целом поправки гармонизируют национальное законодательство с международными стандартами³.

Согласно *Федеральным законам об организованных торгах*⁴ (ст. 14) и *о центральном депозитарии*⁵ (ст. 7) с 2015 г.⁶ организатор торговли и центральный депозитарий обязаны организовывать и осуществлять внутренний аудит.

¹ Федеральный закон «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ // Российская газета. 11.02.2011. № 29.

² См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 08.07.2015. № 147; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 декабря 2015 г. № 403-ФЗ // Российская газета. 31.12.2015. № 297.

³ См.: Тарасенко О.А. Центральный контрагент: новеллы правового статуса // Право и экономика. 2016. № 3. С. 67–73.

⁴ Федеральный закон «Об организованных торгах» от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ // Российская газета. 26.11.2011. № 266с.

⁵ Федеральный закон «О центральном депозитарии» от 7 декабря 2011 г. № 414-ФЗ // Российская газета. 09.12.2011. № 278.

⁶ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 08.07.2015. № 147.

Согласно *Закону об организации страхового дела*¹ в его последней редакции конца 2016 г., являющейся результатом трехгодичных преобразований акта², в сфере добровольного страхования в правилах страхования перечень оснований отказа в страховой выплате теперь должен быть исчерпывающим. Банк России вправе определять минимальные (стандартные) требования к условиям и порядку осуществления отдельных видов добровольного страхования. Банк России также устанавливает порядок создания и эксплуатации единой автоматизированной информационной системы, создаваемой в целях информационного взаимодействия участников страхового дела и противодействия мошенничеству в страховании (ст. 3). В целях своевременного выявления рисков неплатежеспособности субъектов страхового дела Банк России осуществляет мониторинг их деятельности с применением финансовых показателей (коэффициентов) (ст. 30).

Статья о страховых агентах и брокерах изложена в новой значительно дополненной редакции (ст. 8). Брокеры, осуществляющие прием денежных средств от страхователей в счет оплаты договора страхования, должны обладать гарантией исполнения обязательств в форме банковской гарантии на сумму не менее 3 млн руб. или наличия собственных средств в размере не менее 3 млн руб., размещенных в денежные средства. Вводятся ограничения на назначение агента или брокера выгодоприобретателем по заключенным им полисам в пользу третьих лиц. Вознаграждение, выплачиваемое страховщиком агенту или брокеру по обязательному страхованию, не может превышать 10% от страховой премии.

Кроме того, введены понятия страховой группы и франшизы (ст. 6, 10), статьи о национальной перестраховочной компании (ст. 13.1–13.3), уточнены объекты страхования и требования к страховым тарифам (ст. 4, 11), значительно дополнены статьи о перестраховании и о страховых пулах за счет положений о перестраховочных пулах (ст. 13, 14.1).

Для обеспечения финансовой устойчивости и платежеспособности страховщиков были проведены соответствующие преобразования, в том числе введен ряд статей, включая статьи о внутреннем контроле и аудите (ст. 28.1, 28.2), об обязательном аудите и опубликовании годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщика (ст. 29). Расширены обязанности субъектов страхового дела (ст. 30), доработаны статьи о лицензировании их деятельности (ст. 32), о квалификационных и иных требованиях (ст. 32.1). Указанные изменения направлены на предотвращение серьезных проблем у страховщиков, приводящих к нарушению интересов их многочисленных страхователей. В то же время далеко не всем страховщикам удастся быстро и без усилий выполнять такие требования, что отражается на сроках и стоимости их услуг.

¹ Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 // Российская газета. 12.01.1993. № 6.

² См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 23 июля 2013 г. № 234-ФЗ // Российская газета. 26.07.2013. № 163; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. № 231-ФЗ // Российская газета. 20.07.2015. № 157; Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» от 3 июля 2016 г. № 363-ФЗ // Российская газета. 12.07.2016. № 151 и пр.

На рынке небанковских профессиональных кредитов в 2016 г.¹ ряд важных изменений претерпел *Федеральный закон о микрофинансовой деятельности и МО*². Нововведения позволят убрать с рынка микрозаймов недобросовестных кредиторов.

Микрофинансовые организации (МО) подразделены на микрофинансовые и микрокредитные компании. Микрофинансовая компания осуществляет свою деятельность с учетом установленных ограничений (ст. 12) и требований, в том числе к собственным средствам (капиталу), и имеет право привлекать для осуществления такой деятельности денежные средства физических лиц, в том числе не являющихся ее учредителями (участниками, акционерами), а также юридических лиц. Микрокредитная компания имеет право привлекать денежные средства физических лиц, являющихся ее учредителями (участниками, акционерами).

Если раньше сумма микрозайма не превышала 1 млн руб., то сейчас эта сумма не должна превышать предельный размер обязательств заемщика перед заимодавцем по основному долгу (3 млн руб. для юридического лица или индивидуального предпринимателя, 500 тыс. руб. для физического лица) (ст. 2, 12).

Уточнен порядок приобретения статуса МО (ст. 5). Минимальный размер собственных средств (капитала) микрофинансовой компании устанавливается в размере 70 млн руб. Значительно дополнена статья об исключении сведений о юридическом лице из государственного реестра МО, в том числе расширен перечень случаев исключения сведений о МО из реестра на основании решения Банка России, установлены случаи отказа в исключении таких сведений из реестра (ст. 7).

Введены статьи о принудительной ликвидации МО по инициативе Банка России (ст. 7.1), об особенностях начисления процентов и иных платежей при просрочке исполнения обязательств по займу (ст. 12.1). Расширены функции Банка России в отношении МО за счет возможности устанавливать экономические нормативы (ст. 14). Требования к отчетности и иной информации МО стали более определенными (ст. 15).

Из изменений, внесенных в *Федеральный закон о кредитной кооперации*³, можно назвать введение финансовых нормативов, которые кредитный кооператив обязан соблюдать с 2016 г.⁴ (ст. 6).

¹ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 29 декабря 2015 г. № 407-ФЗ // Российская газета. 31.12.2015. № 297; Федеральный закон «О защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности и о внесении изменений в Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» от 3 июля 2016 г. № 230-ФЗ // Российская газета. 06.07.2016. № 146; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13 июля 2015 г. № 231-ФЗ // Российская газета. 20.07.2015. № 157.

² Федеральный закон «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ // Российская газета. 07.07.2010. № 147.

³ Федеральный закон «О кредитной кооперации» от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ // Российская газета. 24.07.2009. № 136.

⁴ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 08.07.2015. № 147.

Следует отметить, что вышеуказанные субъекты вправе осуществлять профессиональную деятельность по предоставлению потребительских займов в порядке, установленном *Федеральным законом о потребительском кредите (займе)* 2014 г.¹.

Повышение требований к субъектам финансового рынка и наделение Банка России расширенными полномочиями нацелены в первую очередь на недопущение на рынок и устранение с него недобросовестных участников, защиту интересов честных финансовых организаций и потребителей их услуг.

3. Коммерциализация негосударственных пенсионных фондов

С 2014 г. согласно изменениям², внесенным в Федеральный закон о НПФ³, негосударственным пенсионным фондом признается *организация*, исключительной лицензируемой деятельностью которой является негосударственное пенсионное обеспечение, в том числе досрочное негосударственное пенсионное обеспечение, и обязательное пенсионное страхование. Ранее под НПФ понималась особая организационно-правовая *форма* некоммерческой организации социального обеспечения (ст. 2). Несоответствие такой формы содержанию деятельности фонда, которая имеет все признаки предпринимательской, очевидно – у учредителей отсутствовали легитимные корпоративные права на участие в деятельности фонда; существовала проблема привлечения в фонд дополнительного финансирования⁴.

Федеральный закон о НПФ⁵ больше не указывает, что деятельность фондов не относится к предпринимательской, и прямо устанавливает, что фонд может создаваться в организационно-правовой форме акционерного общества (ст. 4, 25). Соответственно отменен запрет на выпуск фондом ценных бумаг (ст. 14), введены статьи об особенностях совершения сделок с акциями фонда (ст. 7), об организации внутреннего контроля в фонде (ст. 6.3).

Минимальный размер уставного капитала фонда должен составлять не менее 120 млн руб., а с 1 января 2020 г. – не менее 150 млн руб. Минимальный размер собственных средств фонда должен составлять не менее 150 млн руб., а с 1 января 2020 г. – не менее 200 млн руб. (ст. 6.1).

Преобразована глава об органах управления фонда (ст. 28–31). Новая статья о предъявляемых к ним требованиях (ст. 6.2), в основном связанных с репутационными и квалификационными качествами деятельности фонда, не является законодательной новацией.

¹ Федеральный закон «О потребительском кредите (займе)» от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ // Российская газета. 23.12.2013. № 289.

² См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 218-ФЗ // Российская газета. 30.07.2014. № 169.

³ Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ // Российская газета. 13.05.1998. № 90.

⁴ См. Комментарий к законодательству Российской Федерации о пенсионных накоплениях (постатейный) / И.А. Алеева, Д.В. Алексеев, Н.А. Дегтярева и др.; отв. ред. Ю.В. Воронин. М.: Норма, 2015.

⁵ См. Федеральный закон о НПФ в ред. Федеральных законов от 21 июля 2014 г. № 218-ФЗ, а также от 28 декабря 2013 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 31.12.2013. № 296.

Ранее такие требования были изложены в ст. 7. Требования были расширены, ужесточены, стали более конкретными, получили четкую привязку к моменту наступления событий. Большинство требований к деловой репутации, которые применяются Банком России для определения соответствия кандидата должности в фонде, предполагает отсутствие в биографии кандидата нарушений, касающихся финансовой деятельности организации, где он занимал определенные должности и позиции. С приходом Банка России оценка фонда осуществляется прежде всего с точки зрения его финансовой, инвестиционной деятельности, а не социальной, как было ранее.

Создание фондов в форме акционерного общества позволит им стать полноправными участниками рынка, перейти к системе рыночной оценки их эффективности, а также рейтинговать фонды. Трансформация фондов перестроит систему корпоративного управления негосударственным пенсионным обеспечением, вменит фондам в обязанность выполнение более результативных стандартов корпоративного управления и конкретизирует правила ответственности менеджмента.

Обязанности фонда расширены. Например, сейчас фонд обязан организовать систему управления рисками (ст. 14). Введена статья об определении обязательств фонда (ст. 14.1). Несмотря на важность четкой регламентации обязательств фонда, статья только устанавливает, что обязательства определяются на основании сведений и информации, отраженных на пенсионном счете накопительной пенсии и пенсионном счете негосударственного пенсионного обеспечения.

В части гарантий исполнения фондом обязательств существенно расширены и вынесены в отдельную статью положения о резерве фонда по обязательному пенсионному страхованию (ст. 20.1). Введена статья о дивидендах, согласно которой фонд не вправе принять решение (объявлять) о выплате дивидендов по акциям до истечения пяти лет со дня его государственной регистрации, что несколько снижает инвестиционную привлекательность фонда в целях обеспечения интересов его вкладчиков, участников и застрахованных лиц (ст. 20.3).

Главной новацией статьи о разрешенных объектах инвестирования пенсионных накоплений является не ее содержание, а передача права регулирования этого вопроса Банку России (ст. 24.1). В связи с получением фондом статуса коммерческой организации изменился подход к распределению дохода от размещения средств пенсионных резервов и инвестирования средств пенсионных накоплений (не менее 85% дохода фонда должно направляться на пополнение средств пенсионных резервов и накоплений; ранее процент не устанавливался) (ст. 27).

Расширены полномочия Банка России (ст. 34), и в 2015 г.¹ введена статья о принудительной ликвидации фонда по инициативе Банка России (ст. 33.2).

В рамках главы об особенностях деятельности по формированию и инвестированию пенсионных накоплений расширены обязанности фонда, осуществляющего деятельность по обязательному пенсионному страхованию (ст. 36.2), уточнены особенности ведения пенсионных счетов накопительной пенсии (ст. 36.19), а также введен ряд новых

¹ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 167-ФЗ // Российская газета. 03.07.2015. № 144.

статей (ст. 36.2-1, 36.6-1 и пр.). Введена глава о требованиях к досрочному негосударственному пенсионному обеспечению и об особенностях деятельности фонда по досрочному негосударственному пенсионному обеспечению (ст. 36.29–36.37).

Таким образом, коммерциализация НПФ вывела их на новый уровень на финансовом рынке, предоставила им больше свободы. В то же время сохранение за фондами социальной составляющей их деятельности и, следовательно, конфликт интересов акционеров и вкладчиков (участников, застрахованных лиц) оправдывают наделение Банка России расширенными полномочиями в отношении НПФ.

* * *

Подводя итоги, можно сказать, что с передачей в 2013 г. Банку России функций по регулированию, контролю и надзору за деятельностью некредитных финансовых организаций началась активная модификация финансового законодательства с намерением устранить дефекты правового регулирования. И четкое определение круга подконтрольных Банку России субъектов финансового рынка, и повышение требований к ним с расширением полномочий Банка России, и коммерциализация негосударственных пенсионных фондов нацелены прежде всего на развитие и обеспечение стабильности финансового рынка, на защиту прав и законных интересов потребителей финансовых услуг. Интересы участников финансового рынка часто отходят на второй план.

Таким образом, частично сбылись опасения специалистов, с осторожностью отнесшихся к созданию мегарегулятора. Банк России пока не достиг баланса между своей функцией по развитию финансового рынка, создающей для его участников дополнительные возможности, и функцией по регулированию и надзору на рынке, ограничивающей риски участников, в сторону которой и произошел перевес. Кроме того, Банк России показал себя как достаточно авторитарный регулятор, что особенно проявляется в ограничении деятельности СРО. Это было связано в том числе и с принятием контрмер по преодолению последствий финансового кризиса 2008 г., и с регулированием в условиях кризиса 2014 г., однако привело к ужесточению требований к участникам для обеспечения стабильности финансового рынка.

Указанные недостатки постепенно могут быть минимизированы. Представляется, что для устранения дисбаланса в регулировании рынка целесообразно:

(1) на уровне законов более четко прописать функции, права и обязанности Банка России, а также права участников финансовых рынков и требования к ним, чтобы ограничить возможность излишнего авторитаризма в нормативных актах мегарегулятора;

(2) рассмотреть возможности оптимизации внутренней структуры Банка России для сглаживания противоречий при реализации его конфликтующих интересов и функций и обеспечения более продуктивного взаимодействия мегарегулятора и участников финансовых рынков;

(3) предоставить больше свободы участникам рынка, имеющим относительно долгую историю «добросовестного поведения» (например, СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг).

6.4. Научно-производственная кооперация в России: современное состояние, проблемы, влияние государственной поддержки¹

В современном мире тесное партнерство и эффективное взаимодействие компаний, научных центров и университетов имеют критическое значение для обеспечения устойчивого экономического развития. Согласно эволюционной теории инновации рождаются из взаимодействия элементов национальной инновационной системы, обеспечивающего распространение и использование нового и экономически полезного знания².

Кооперация и взаимовыгодное сотрудничество науки и бизнеса на сегодняшний день в существенной мере определяют конкурентоспособность каждой из вовлеченных сторон. Сотрудничая с научными центрами и университетами, фирмы стремятся получить доступ к новым исследовательским результатам, идти в ногу с научно-техническим прогрессом и при этом оптимизировать собственные расходы на НИОКР³. В конечном счете, в партнерстве с наукой фирмы получают возможность реализовывать проекты, которые в ином случае были бы чересчур затратными или рискованными⁴. Неслучайно как минимум два последних десятилетия в индустриально развитых странах наблюдается тенденция к усилению роли университетов и исследовательских центров как источника коммерческих технологий для бизнеса⁵. В свою очередь, для организаций исследовательского сектора взаимодействие с бизнесом привлекательно отнюдь не только из-за возможности получения дополнительных ресурсов, но и как средство реализации и развития научного потенциала и источника идей для дальнейших исследований⁶. При этом в процессе кооперации происходит взаимное обучение, каждая из сторон привносит в создаваемые партнерства специфические компетенции, преимущества и возможности.

Вместе с тем, говоря о развитии взаимодействия между фирмами и исследовательскими организациями, необходимо принимать во внимание коренные различия в их цен-

¹ Авторы раздела: Н. Зудин – ЦСР, М. Кузык – МАЦ, РАНХиГС при Президенте РФ; Ю. Симачев – НИУ-ВШЭ, РАНХиГС при Президенте РФ.

² *Metcalfe J.S.* Evolutionary economics and public policy // *Economic Journal*. 1994. Vol. 104. No. 425. P. 931–944; *Edquist C.* System of Innovation Approaches – Their Emergence and Characteristics. In: Edquist C. (ed.). *System of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations*. L.: Pinter/Cassell, 1997. P. 1–35.

³ *Lee Y.* The sustainability of university-industry research collaboration: an empirical assessment // *Journal of Technology Transfer*. 2000. Vol. 25. No. 2. P. 111–133; *Caloghirou Y., Tsakanikas A., Vonortas N.S.* University – industry cooperation in the context of the European framework programmes // *Journal of Technology Transfer*. 2001. Vol. 26. No. 1–2. P. 153–161; *Bodas Freitas I.M., Verspagen B.* The Motivations, Organization and Outcomes of University-Industry Interaction in the Netherlands. UNU-MERIT Working Papers. 2009. No 2009-011.

⁴ *Caloghirou Y., Kastelli I., Tsakanikas A.* Internal capabilities and external knowledge sources: complements or substitutes for innovative performance? // *Technovation*. 2004. Vol. 24. No. 1. P. 29–39.

⁵ *Henderson R., Jaffe A., Trajtenberg M.* Universities as a source of commercial technology: A detailed analysis of university patenting // *Review of Economic and Statistics* 1998 Vol. 80. No. 1. P. 119–127; *Caloghirou Y., Kastelli I., Tsakanikas A.* Internal capabilities and external knowledge sources: complements or substitutes for innovative performance? // *Technovation*. 2004. Vol. 24. No. 1. P. 29–39.

⁶ *Meyer-Krahmer F., Schmoch U.* Science-based Technologies University-Industry Interactions in Four Fields // *Research Policy*. 1998. Vol. 27. No. 8. P. 835–852; *Lee Y.* The sustainability of university-industry research collaboration: an empirical assessment // *Journal of Technology Transfer*. 2000. Vol. 25. No. 2. P. 111–133; *D’Este P., Perkmann M.* Why do academics engage with industry? The entrepreneurial university and individual motivations // *The Journal of Technology Transfer*. 2011. Vol. 36. No. 3. P. 316–339.

ностях, приоритетах и мотивациях к сотрудничеству, что неизбежно порождает коммуникационные барьеры, снижение которых является критически значимым фактором успешного функционирования инновационной системы¹. По этой причине огромное значение имеет реализуемая государством научно-техническая и инновационная политика, одна из ключевых задач которой состоит в стимулировании развития взаимодействия, связей и партнерств участников инновационных процессов ввиду наличия соответствующего «системного провала»². В соответствии с получившей в последние годы широкое признание моделью «тройной спирали» (*Triple Helix Model*) «наука – производство – государство» последнее отвечает прежде всего за создание благоприятных условий и стимулирование интенсивного взаимодействия науки и производства³. Иначе говоря, важная функция государства в «тройной спирали» заключается в согласовании векторов развития исследований и их использования производством⁴.

6.4.1. Масштабы взаимодействия российских компаний, научных организаций и вузов в инновационной сфере

Доступные данные официальной статистики не дают однозначного ответа на вопрос, какая часть российских производственных компаний взаимодействует с научными организациями и вузами в рамках инновационной деятельности. В то же время статистические сборники, ежегодно публикуемые НИУ ВШЭ, позволяют оценить долю таких фирм. Так, по состоянию на 2014 г. примерно половина (49%) инновационно активных компаний обрабатывающей промышленности пользовались услугами каких-либо внешних контрагентов при разработке технологических инноваций; в то же время 15% таких компаний реализовывали совместные проекты НИОКР в партнерстве с научными организациями и 9% – в партнерстве с вузами (*рис. 10*). При этом следует отметить тенденцию к росту удельного веса в России инновационных компаний, прибегающих в своей инновационной деятельности к услугам внешних партнеров, а также предприятий, сотрудничающих с вузами при проведении исследований и разработок.

¹ Siegel D., Waldman D., Link A. Assessing the Impact of Organizational Practices on the Productivity of University Technology Transfer Offices: An Exploratory Study. NBER Working Papers 7256, National Bureau of Economic Research, Inc., 1999; Kodcharat Y., Chaikew A. University and Industrial Sector Collaboration: the Key Factors Affecting Knowledge Transfer // International Journal of Business and Social Science. 2012. Vol. 3. No 23. P. 130–137; Симачев Ю., Кузык М., Фейгина В. Взаимодействие российских компаний и исследовательских организаций в проведении НИОКР: третий не лишний? // Вопросы экономики. 2014. № 7. С. 4–34.

² Gok A., Edler J. The Use of Behavioural Additionality in Innovation Policy-Making. MBS/MIoIR Working Paper, № 627. The University of Manchester, 2011.

³ Etzkowitz H., Leydesdorff L. The Dynamic of Innovations: from National System and «Mode 2» to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations // Research Policy. 2000. No. 29. P. 109–129; Tether B.S., Tajar A. Beyond industry-university links: Sourcing knowledge for innovation from consultants, private research organizations and the public science-base // Research Policy. 2008. Vol. 37. No. 6/7. P. 1079–10954; Симачев Ю., Кузык М., Фейгина В. Взаимодействие российских компаний и исследовательских организаций в проведении НИОКР: третий не лишний? // Вопросы экономики. 2014. № 7. С. 4–34.

⁴ Дежина И., Киселева В. «Тройная спираль» в инновационной системе России // Вопросы экономики. 2007. № 12.

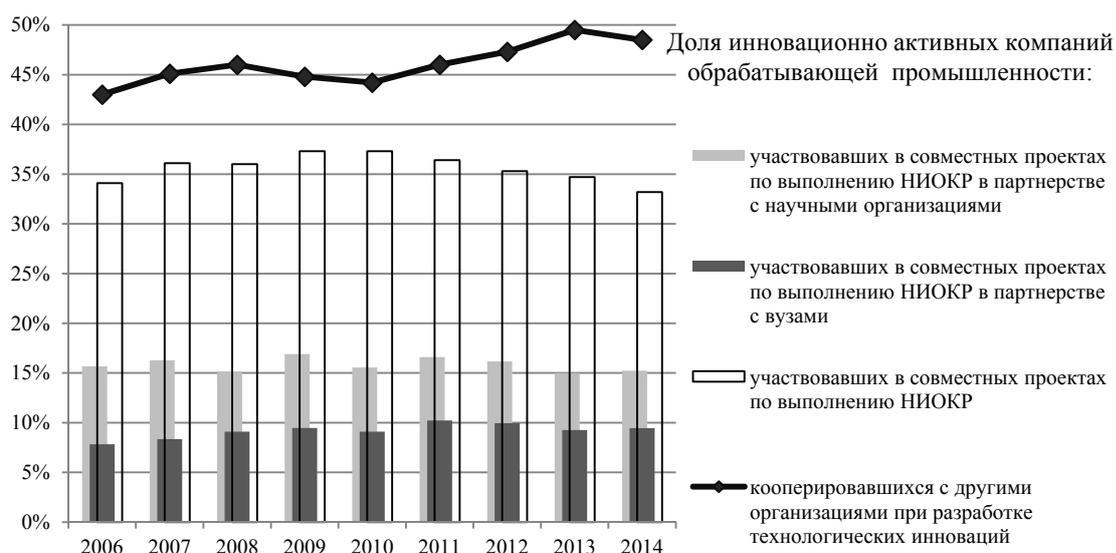


Рис. 10. Кооперация российских производственных компаний при осуществлении инновационной деятельности

Источник: составлено авторами на основе данных НИУ ВШЭ.

Согласно результатам выборочного анкетного обследования более 650 российских промышленных предприятий, проведенного Межведомственным аналитическим центром (МАЦ) во второй половине 2012 г.¹, 33% инновационно активных фирм взаимодействовали с научными организациями и/или вузами при осуществлении инновационной деятельности. Наконец, по данным, представленным ОЭСР, 23% крупных российских инновационно активных компаний взаимодействовали в 2009–2011 гг. с научными организациями и/или с университетами в инновационной сфере².

Опубликованные ОЭСР сопоставимые статистические данные более чем по 30 странам позволяют сделать вывод об относительно невысоких масштабах научно-производственной кооперации в России (рис. 11): по доле крупных инновационно активных фирм, взаимодействующих с научными организациями и вузами, наша страна уступает не только индустриально развитым, но и некоторым новым индустриальным странам (Корея, ЮАР, Бразилия) и целому ряду государств бывшего социалистического лагеря (Венгрия, Чехия, Словакия, Польша, Словения).

¹ Обследование было организовано и проведено в августе–сентябре 2012 г. Межведомственным аналитическим центром при содействии Центра конъюнктурных исследований Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ и Информационно-издательского центра «Статистика России». Это и другие упоминаемые в тексте настоящего раздела обследования предприятий и организаций проводились в форме опроса их руководителей по оригинальным формализованным анкетам, разработанным Межведомственным аналитическим центром. Итоговую выборку составили 652 предприятия, из них 608 представляли обрабатывающие отрасли промышленности.

² OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013. OECD Publishing, 2013.

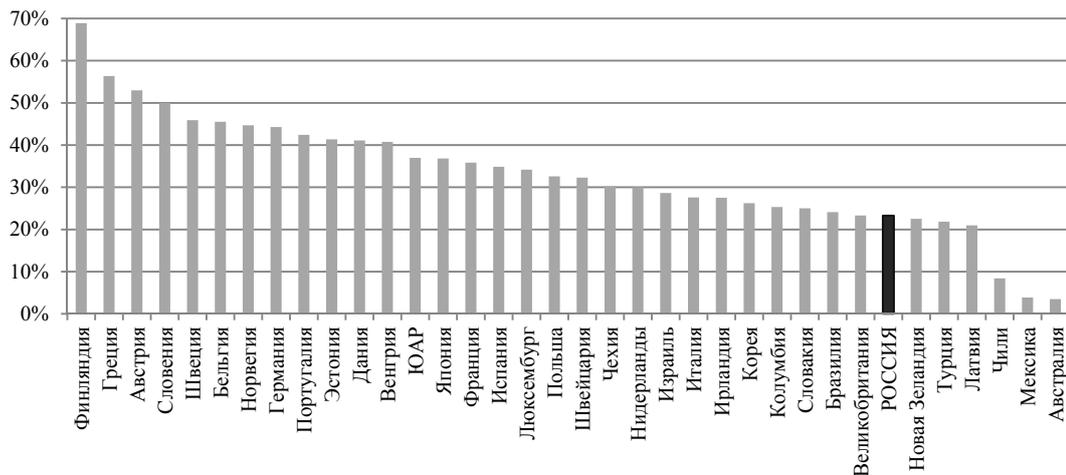


Рис. 11. Удельный вес фирм, взаимодействовавших с научными организациями и вузами в инновационной сфере в 2010–2012 гг. (или в ближайший период, за который имеются соответствующие данные), в общем числе крупных инновационно активных фирм

Источник: ОЭСР.

Что же касается организаций сектора исследований и разработок, то доступные статистические данные не дают даже примерного представления о доле таких организаций, взаимодействующих с промышленными предприятиями в сфере разработки и внедрения инноваций. Если же исходить из данных специализированных опросов¹, то по состоянию на 2015 г. НИОКР в интересах промышленности выполняли 70% научных организаций и 91% вузов. При этом, по данным предыдущего подобного обследования организаций сектора исследований и разработок², проведенного в 2012 г., уровень вовлеченности в кооперацию с промышленностью научных организаций был примерно таким же, как в 2015 г. (67%), тогда как вузов – существенно меньшим (62%).

Вместе с тем при формально высокой доле научных организаций и особенно вузов, взаимодействующих с промышленностью в исследовательской сфере, масштабы такого взаимодействия с точки зрения общего объема проводимых НИОКР весьма невелики. Так, лишь примерно у каждой 5-й научной организации и каждого 4-го вуза доля заказов бизнеса в бюджете исследований и разработок составляла не менее половины (рис. 12).

¹ Опрос руководителей российских научных организаций проведен в сентябре-октябре 2015 г. Межведомственным аналитическим центром при содействии Информационно-издательского центра «Статистика России», итоговую выборку составила 191 научная организация, из них 111 являлись академическими институтами, а остальные 80 относились к отраслевой науке.

Опрос руководителей российских вузов проведен Межведомственным аналитическим центром в сентябре-октябре 2015 г., в выборку вошел 151 вуз.

² Опрос руководителей российских научных организаций и вузов по единой формализованной анкете был проведен в августе-сентябре 2012 г. Межведомственным аналитическим центром при содействии Центра конъюнктурных исследований Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ и Информационно-издательского центра «Статистика России». В выборку обследования вошла 361 организация: 251 научная организация и 110 вузов.

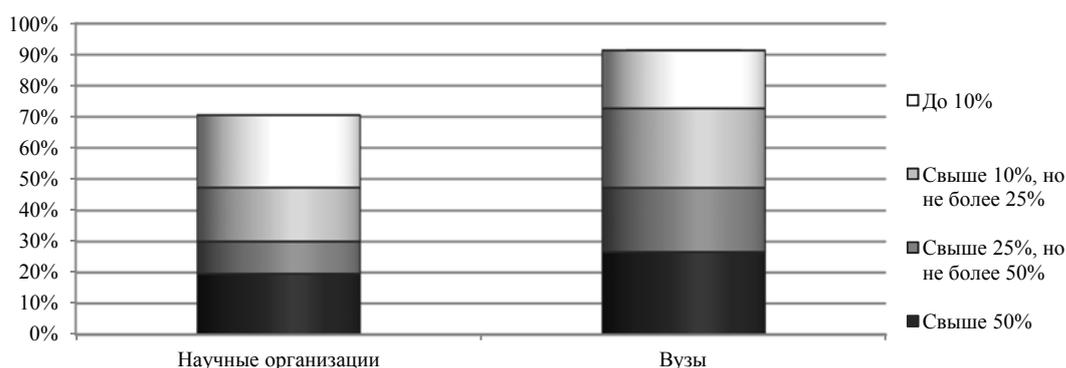


Рис. 12. Доля НИОКР, выполнявшихся в интересах промышленности, в общем объеме НИОКР российских научных организаций и вузов в 2015 г.

Источник: МАЦ.

6.4.2. Продуктивность взаимодействия российских промышленных предприятий с научными организациями и вузами в инновационной сфере

Ключевые мотивы взаимодействия бизнеса с наукой, как отмечалось выше, состоят в получении доступа к передовым результатам исследований и разработок, служащим основой для технологических инноваций. По этой причине важным признаком успешной научно-производственной кооперации является использование предлагаемых научными организациями и вузами разработок и решений в рамках осуществляемой компаниями инновационной деятельности. В России, как свидетельствуют и материалы официальной статистики, и опросные данные, научные организации, особенно вузы, весьма редко служат побудительным мотивом и непосредственным источником инноваций для бизнеса, заметно уступая в этом отношении и контрагентам предприятий по производственной цепочке (потребителям и поставщикам), и компаниям-конкурентам, причем не только зарубежным, но и российским, а также внутрифирменным и ряду общедоступных источников информации (рис. 13, 14).



Рис. 13. Основные стимулы для технологических инноваций российских промышленных компаний в 2012 г. (частота упоминания руководителями обследованных инновационно активных компаний)

Источник: МАЦ.



Рис. 14. Основные источники информации для технологических инноваций компаний в 2014 г. (доля в общем числе компаний промышленности, производства и распределения электроэнергии, газа и воды)

Источник: НИУ ВШЭ.

Важно отметить, что исследования, посвященные сравнительному анализу значимости различных источников промышленных инноваций в зарубежных странах, в большинстве случаев также показывают, что в количественном отношении исследования и разработки научных организаций и вузов обеспечивают существенно меньший вклад в инновационную деятельность фирм, нежели потребители, поставщики, конкуренты, а также внутренние и некоторые внешние источники информации. Подобные результаты получены, в частности, в работе *Laursen, Salter*¹ на основе данных о более чем 2,5 тыс. промышленных компаний Великобритании; в работе *Amara, Landry*², в которой рассматриваются данные обследования 5,5 тыс. промышленных фирм Канады; в недавнем исследовании *Gómez, Salazar, Vargas*³, основанном на панельных данных в отношении примерно 12 тыс. испанских промышленных предприятий.

В то же время целый ряд исследований свидетельствует о высокой значимости взаимодействия фирм с университетами и исследовательскими центрами в рамках инновационной деятельности, в том числе с точки зрения ее успешности. Так, согласно результатам работы *Cohen, Levinthal*⁴, основанной на данных обследования 1,7 тыс. бизнес-единиц, представлявших более чем 300 промышленных предприятий США, университеты и исследовательские центры являются более важным источником знаний для инновацион-

¹ *Laursen K., Salter M.* Searching High and Low: What Types of Firms Use Universities as a Source of Innovation? // *Research Policy*. 2004. Vol. 33. No. 8. P. 1201–1215.

² *Amara N., Landry R.* Sources of Information as Determinants of Novelty of Innovation in Manufacturing Firms: Evidence from the 1999 Statistics Canada Innovation Survey // *Technovation*. 2005. No. 25. P. 245–259.

³ *Gómez J., Salazar I., Vargas P.* Sources of Information as Determinants of Product and Process Innovation // *PLoS One*. 2016. Vol. 11. No. 4.

⁴ *Cohen W., Levinthal D.A.* Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation // *Administrative Science Quarterly*. 1990. Vol. 35. No. 1. P. 128–152.

ной деятельности фирм, нежели поставщики материалов и оборудования. В исследовании *Romijn, Albu*¹ на основании опроса руководителей английских малых фирм, действующих в сфере производства электроники и программного обеспечения, был получен вывод о том, что организации сектора исследований и разработок являются важным источником создания и развития инновационных высокотехнологичных стартапов; при этом деятельность таких организаций не приводит к возникновению большого числа партнерств, а способствует созданию немногочисленных успешных конкурентоспособных фирм. В упоминавшемся выше исследовании *Amara, Landry*² было выявлено, что для инноваций, источником которых являются университеты и научные организации, характерен более высокий уровень новизны. В работе *Ukrainski, Varblane*³ на базе сравнительного анализа основных источников для инновационной деятельности предприятий лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности в Эстонии и Финляндии показано, что для эстонских фирм университеты и исследовательские центры являются наименее важным источником инноваций, тогда как для финских компаний генерируемое исследовательским сектором предложение имеет существенно большую значимость, будучи сопоставимым в данном отношении с информацией, исходящей от поставщиков и конкурентов. Наконец, в исследовании *Tether, Tajar*⁴ по результатам опроса руководителей свыше 8 тыс. фирм Великобритании получен вывод о том, что в качестве источника знаний и инноваций для бизнеса сектор исследований и разработок не замещает иные внешние и внутренние источники информации, а напротив, служит их дополнением.

В свете отмеченных выше весьма скромных масштабов использования российским бизнесом разработок научных организаций и вузов в качестве источника для инноваций представляется важным рассмотреть вопрос о том, каков вклад научно-производственной кооперации в результаты деятельности компаний. Как свидетельствуют результаты указанного выше опроса руководителей промышленных предприятий (табл. 14), компании, взаимодействующие с организациями сектора исследований и разработок, в целом демонстрируют более высокую результативность инновационной деятельности. В частности, для таких фирм более характерно улучшение показателей ресурсной эффективности – материалоемкости и энергоемкости, а также экологичности. Кроме того, предприятия, взаимодействовавшие с вузами в инновационной сфере, значимо чаще других добивались повышения производительности труда, а для компаний, кооперировавшихся с научными организациями, характерен больший вклад инноваций в конкурентоспособность. Наконец, и взаимодействие с организациями научной сферы, и кооперация с ву-

¹ *Romijn H.A., Albu M.* Explaining Innovativeness in Small High-technology Firms in the United Kingdom. Eindhoven Centre for Innovation Studies, ECIS working paper series. 2001. Vol. 200101. URL: <https://pure.tue.nl/ws/files/1746464/545742.pdf>

² *Amara N., Landry R.* Sources of Information as Determinants of Novelty of Innovation in Manufacturing Firms: Evidence from the 1999 Statistics Canada Innovation Survey // *Technovation*. 2005. No. 25. P. 245–259.

³ *Ukrainski K., Varblane U.* Sources of Innovation in The Estonian Forest And Wood Cluster. University of Tartu – Faculty of Economics and Business Administration Working Paper Series 36. 2005. URL: <http://www.mtk.ut.ee/sites/default/files/mtk/RePEc/mtk/febpdf/febawb36.pdf>

⁴ *Tether B.S., Tajar A.* Beyond industry-university links: Sourcing knowledge for innovation from consultants, private research organisations and the public science-base // *Research Policy*. 2008. Vol. 37. No. 6/7. P. 1079–1095.

зами положительно связаны с уровнем новизны производимой предприятиями продукции, что содержательно близко к результатам приведенного выше исследования *Amara, Landry*¹.

Для более точного и методически строгого выявления вклада научно-производственной кооперации в деятельность компаний и его сопоставления с соответствующим вкладом других внешних источников инноваций мы воспользуемся процедурой отбора подобного по коэффициенту склонности (*propensity score matching – PSM*). Данная процедура позволяет поставить в соответствие каждой компании, взаимодействовавшей с организациями сектора исследований и разработок, максимально близкую ей инновационную компанию, не практиковавшую такое взаимодействие². Подбор контрольной группы компаний осуществляется по совокупности таких контрольных характеристик, как продолжительность функционирования компании на рынке, отраслевая принадлежность³, масштабы деятельности (выраженные числом занятых), форма собственности и финансовое состояние. Эффект кооперации оценивался для каждого из представленных в *табл. 24* показателей результативности компаний как средняя разница между результатами компаний, взаимодействовавших с организациями исследовательского сектора, и результатами компаний контрольной группы.

Таблица 14

Результаты инновационной деятельности компаний в зависимости от факта наличия взаимодействия с научными организациями и/или вузами по состоянию на 2012 г. (частота упоминания руководителями инновационно активных компаний соответствующей категории)

		Взаимодействие в инновационной сфере								
		с научными организациями и/или вузами			с научными организациями			с вузами		
		есть, %	нет, %	хи-квад-рат	есть, %	нет, %	хи-квад-рат	есть, %	нет, %	хи-квад-рат
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Улучшение показателей деятельности благодаря инновациям	объем выручки от реализации продукции	46,2	41,4	0,787	44,8	42,2	0,242	50,0	42,3	0,792
	объем новой (усовершенствованной) продукции	48,5	43,3	0,920	49,6	42,9	1,541	52,8	44,3	0,959
	объем экспорта	13,1	8,0	2,583	12,8	8,2	2,057	13,9	9,2	0,808
	рентабельность производства	29,2	25,5	0,627	29,6	25,4	0,778	36,1	25,8	1,786
	производительность труда	36,2	31,6	0,830	36,0	31,7	0,707	47,2	31,7	3,581*
	материалоемкость	18,5	10,6	4,628**	18,4	10,8	4,265**	22,2	12,3	2,790*
	энергоёмкость	21,5	12,9	4,855**	22,4	12,7	6,053**	33,3	14,0	0,194***
	экологичность	17,7	9,5	5,438**	18,4	9,3	6,543**	16,7	11,8	0,733
ни один из показателей не улучшился	1,5	6,8	5,070**	1,6	6,7	4,620**	0,0	5,6	2,125	

¹ *Amara N., Landry R.* Sources of Information as Determinants of Novelty of Innovation in Manufacturing Firms: Evidence from the 1999 Statistics Canada Innovation Survey // *Technovation*. 2005. No. 25. P. 245–259.

² Отметим, что метод PSM чаще всего используется для выявления эффекта воздействия на компании различных мер государственного стимулирования (см., например: [Fier et al., 2006; Baghana, 2010; Marzucchi, Montresor, 2013; Santner, Kösters, 2015; Симачев и др., 2017]). Соответствующая процедура детально описана в статье [Ньюи, 2009].

³ Для обеспечения корректности расчетов отрасли агрегировались по технологическому уровню.

Окончание таблицы 14

		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Вклад инноваций в конкурентоспособность компании	отсутствует или очень незначительный	18,9	28,9	4,472	18,0	29,1	5,409*	16,7	26,5	2,598	
	умеренный	65,4	57,0		66,4	56,7		72,2	58,5		
	сильный – инновации практически полностью определяют конкурентоспособность	15,7	14,1		15,6	14,2		11,1	15,0		
Уровень новизны инновационной (новой и усовершенствованной) продукции	инновационная продукция отсутствует	17,1	27,0	30,647***	17,7	26,5	29,260***	19,4	24,2	11,225**	
	продукция является новой для предприятия	44,2	57,8		43,5	57,8		44,4	54,2		
	продукция является новой в масштабах России	34,1	14,8		33,9	15,3		27,8	20,5		
	продукция является новой в мировом масштабе	4,7	0,4		4,8	0,4		8,3	1,1		

Значимость различий по критерию хи-квадрат:

* на уровне 10%;

** на уровне 5%;

*** на уровне 1%.

Источник: МАЦ, расчеты авторов.

Процедура PSM проводилась для четырех типов партнерств компаний в инновационной сфере¹:

- взаимодействие с научными организациями (в течение трех лет, предшествовавших опросу, соответствующий опыт имелся у 32% инновационно активных компаний);
- взаимодействие с вузами (происходило у 9% инновационных компаний);
- осуществление инновационных проектов совместно с предприятиями – партнерами по производственной цепочке (19% инновационных компаний);
- осуществление инновационных проектов совместно с компаниями аналогичного либо близкого профиля деятельности (т.е. с реальными или потенциальными конкурентами – соответствующая практика имела у 9% инновационных компаний).

Результаты проведенных расчетов подтвердили наличие значимого вклада взаимодействия компаний с научными организациями в улучшение ресурсоемкости и экологичности производства, а кооперации с вузами – в рост производительности и снижение энергоемкости (рис. 15). Кроме того, партнерство с вузами в инновационной сфере положительно сказывается на общем росте выручки компаний, однако отрицательно связано с увеличением объемов производства новой и усовершенствованной продукции.

Сопоставление эффекта воздействия различных типов инновационных партнерств на результаты деятельности компаний не позволяет говорить о сколько-нибудь заметном превосходстве в данном отношении взаимодействия компаний с научными организациями и вузами. Скорее, напротив, по большинству рассматриваемых показателей результативности оба подвида научно-производственной кооперации уступают либо взаимо-

¹ Особо подчеркнем, что в данном случае речь идет именно о партнерствах, а не об источниках информации для инноваций.

действию с предприятиями-смежниками, либо партнерству с компаниями близкого профиля, либо им обоим. Единственное же явное исключение состоит в том, что кооперация с вузами существенно чаще других типов партнерств сочетается с ростом производительности труда.

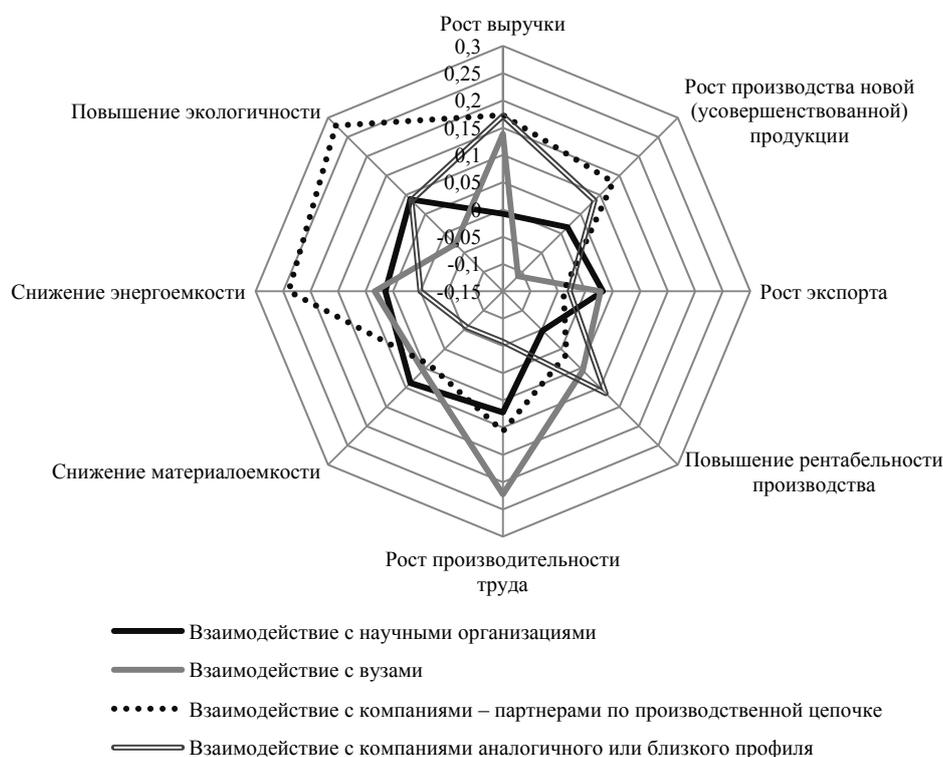


Рис. 15. Оценка эффекта воздействия различных направлений кооперации на результаты инновационной деятельности компаний по состоянию на 2012 г.

Примечание. Возможные значения оценки эффекта воздействия кооперации для каждого показателя изменяются в диапазоне от (-1) до 1, где 1 соответствует случаю, когда рассматриваемый показатель улучшился у всех компаний, имевших кооперационные связи определенного типа, и не улучшился ни у одной из фирм, не практиковавших данный тип кооперации; (-1) соответствует противоположному случаю, когда положительный эффект отсутствовал у всех компаний, имевших опыт кооперации определенного типа, и наблюдался у всех фирм, не имевших соответствующего опыта; 0 означает равенство частот возникновения позитивного эффекта у компаний, практиковавших и не практиковавших конкретный тип кооперации. *Источник:* МАЦ, расчеты авторов.

Похожую картину дает и рассмотрение совокупного вклада инноваций в конкурентоспособность компаний, взаимодействовавших с разными категориями партнеров (рис. 16): наличие значимого вклада менее характерно для компаний, взаимодействовавших с научными организациями и вузами, и более характерно для фирм, реализовавших совместные проекты с партнерами по производственной цепочке и компаниями-конкурентами.

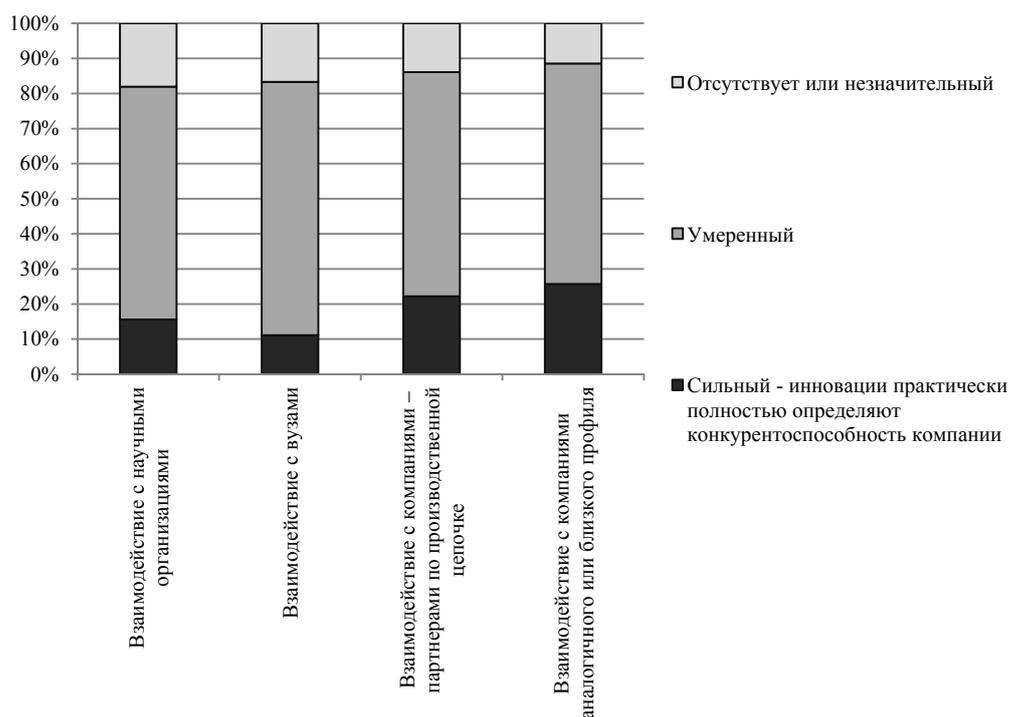


Рис. 16. Вклад инноваций в конкурентоспособность компаний в зависимости от типов инновационных партнерств по состоянию на 2012 г. (частота упоминания руководителями компаний соответствующей категории)

Источник: МАЦ.

Таким образом, в России, как и во многих зарубежных странах, научные организации и вузы относительно редко выступают источником инноваций для промышленности. Однако для российских компаний в отличие от ряда индустриально развитых стран взаимодействие с организациями сектора исследований и разработок в целом является менее значимым, приводит к менее ощутимым результатам, нежели кооперация с предприятиями – партнерами по производственной цепочке или с фирмами-конкурентами.

6.4.3. Проблемы и препятствия на пути развития научно-производственной кооперации в России

Говоря о принципиальных проблемах взаимодействия организаций сектора исследований и разработок и промышленных компаний, исследователи чаще всего отмечают существенные различия в их целях, подходах, организационной культуре, поведении и т.п., что, в свою очередь, принято связывать с фундаментальной разницей в мотивациях и ментальности ученых и бизнесменов¹. В результате даже при высокой взаимной заинтересованности сторон в сотрудничестве нередко возникают существенные проблемы при

¹ Siegel D., Waldman D., Link A. Assessing the Impact of Organizational Practices on the Productivity of University Technology Transfer Offices: An Exploratory Study. NBER Working Papers 7256, National Bureau of Economic Research, Inc., 1999; Bodas Freitas I.M., Verspagen B. The Motivations, Organization and Outcomes of University-Industry Interaction in the Netherlands. UNU-MERIT Working Papers. 2009. No 2009-011; Kodcharat Y.,

доведении разработок университетов и научных организаций до состояния, требуемого фирмам для их внедрения, что порой приводит к разрыву потенциально взаимовыгодных партнерств¹. Кроме того, в качестве значимых препятствий для продуктивного взаимодействия науки и бизнеса нередко отмечаются неблагоприятные рыночные условия, неэффективный менеджмент, а также недостаточная осведомленность сторон о реальных потребностях и возможностях друг друга². При этом в России, как свидетельствуют результаты ряда эмпирических исследований, последняя проблема имеет особенно высокую значимость³.

Материалы официальной статистики не позволяют получить представление об актуальных проблемах научно-производственной кооперации, поэтому для их выявления мы воспользуемся результатами обследований осенью 2015 г. представителей взаимодействующих сторон – промышленных компаний, научных организаций и вузов⁴. Всем респондентам был предложен перечень из 10 проблем, из которого предлагалось выбрать наиболее значимые. При этом руководителям промышленных предприятий было предложено отдельно отметить проблемы кооперации применительно к каждому из трех основных подсекторов российской науки: академических институтов, организаций отраслевой (ведомственной) науки и вузов.

Как свидетельствуют результаты опроса, представители бизнеса в наибольшей степени озабочены высокой стоимостью и недостаточным качеством предлагаемых российским исследовательским сектором работ и услуг (*рис. 17*). Кроме того, полученные данные в очередной раз подтвердили актуальность проблемы недостаточной информационной прозрачности отечественной науки, по крайней мере, с точки зрения бизнеса.

Chaikaw A. University and Industrial Sector Collaboration: the Key Factors Affecting Knowledge Transfer // *International Journal of Business and Social Science*. 2012. Vol. 3. No. 23. P. 130–137; *Симачев Ю., Кузык М., Фейгина В.* Взаимодействие российских компаний и исследовательских организаций в проведении НИОКР: третий не лишний? // *Вопросы экономики*. 2014. № 7. P. 4–34.

¹ *Bodas Freitas I.M., Verspagen B.* The Motivations, Organization and Outcomes of University-Industry Interaction in the Netherlands. UNU-MERIT Working Papers. 2009. No 2009-011.

² *Ghani N.* European collaborative research projects // *Engineering Management Journal*. 1991. Vol. 1. No. 2. P. 63–70; *Schibany A., Jörg L., Polt W.* (1999) Towards Realistic Expectations. The Science System as a Contributor to Industrial Innovation. Seibersdorf: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung; *Bodas Freitas I.M., Verspagen B.* The Motivations, Organization and Outcomes of University-Industry Interaction in the Netherlands. UNU-MERIT Working Papers. 2009. No 2009-011.

³ *Засимова Л., Кузнецов Б., Кузык М., Симачев Ю., Чулок А.* Проблемы перехода промышленности на путь инновационного развития: микроэкономический анализ особенностей поведения фирм, динамики и структуры спроса на технологические инновации. Серия «Научные доклады: независимый экономический анализ», № 201. М.: Московский общественный научный фонд, 2008; *Симачев Ю., Кузык М., Фейгина В.* Взаимодействие российских компаний и исследовательских организаций в проведении НИОКР: третий не лишний? // *Вопросы экономики*. 2014. № 7. P. 4–34.

⁴ Обследования проводились в сентябре-октябре 2015 г. в форме опроса руководителей предприятий и организаций по формализованным анкетам. Опрос руководителей вузов был организован и проведен Межведомственным аналитическим центром, итоговую выборку составила 151 организация высшего образования. Опросы руководителей промышленных предприятий и научных организаций были проведены Межведомственным аналитическим центром при содействии Информационно-издательского центра «Статистика России», в выборку вошли 658 предприятий обрабатывающих отраслей промышленности и 191 научная организация.

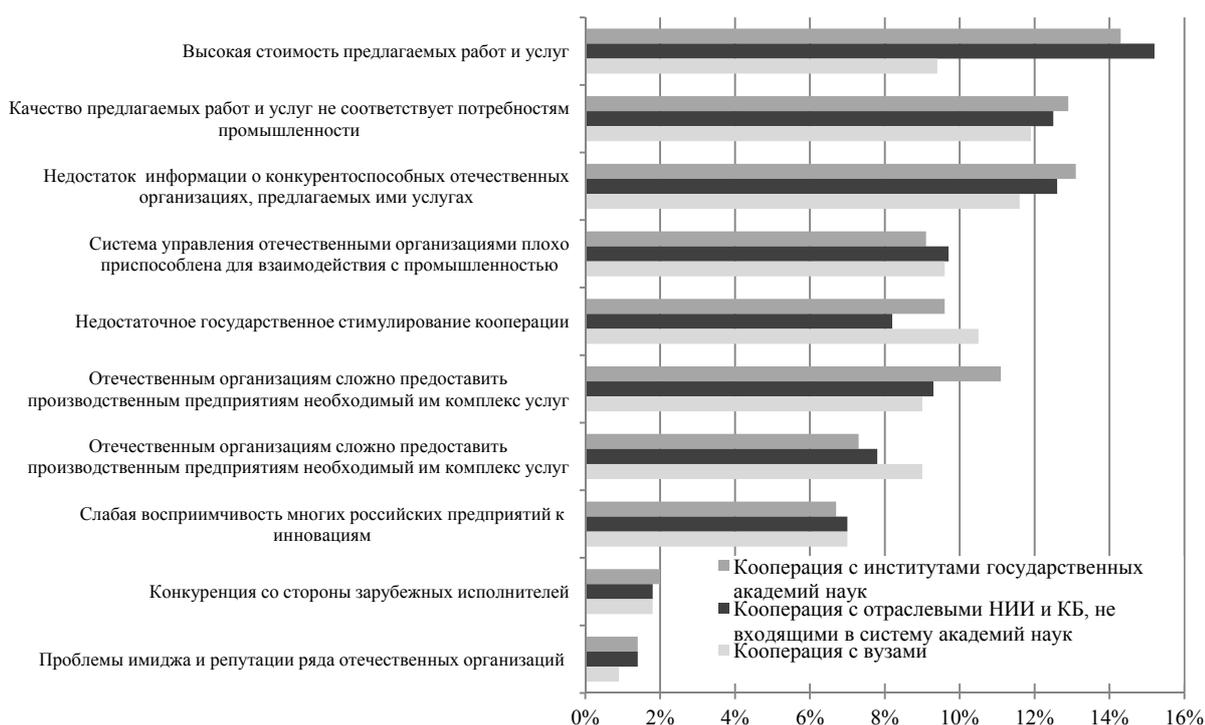


Рис. 17. Проблемы и препятствия на пути взаимодействия промышленных компаний с организациями различных подсекторов науки по состоянию на 2015 г. (частота упоминания руководителями компаний)

Источник: МАЦ.

Что же касается проблем, характерных, по мнению опрошенных руководителей, для взаимодействия с представителями конкретных подсекторов науки, то их «профили» оказались весьма похожи. Отметим лишь, что в отношении вузов довольно редко отмечалась высокая стоимость предложения, однако чаще, чем к другим типам организаций, – сложность предоставления необходимого комплекса услуг; взаимодействие с академической наукой в большей степени, чем с другими подсекторами, ограничивается слабой ориентацией на нужды конкретных заказчиков; кооперация же с отраслевой наукой чуть менее других направлений зависима от государственной поддержки.

С позиций организаций сектора исследований и разработок ключевыми проблемами взаимодействия с бизнесом являются слабая восприимчивость самих компаний к инновациям, а также недостаточное государственное стимулирование научно-производственной кооперации (рис. 18). В то же время проблемы, вызывающие наибольшую озабоченность у руководителей промышленных компаний, – высокая стоимость и недостаточное качество предлагаемых отечественной наукой работ и услуг – вошли в число наименее часто упоминаемых представителями научного сектора. Важно также отметить, что в целом оценки бизнеса гораздо более оптимистичны. Так, об отсутствии каких бы то ни было проблем научно производственной кооперации заявили почти половина (48%) руководителей промышленных предприятий и лишь 9% представителей научных организаций и 5% опрошенных руководителей вузов.

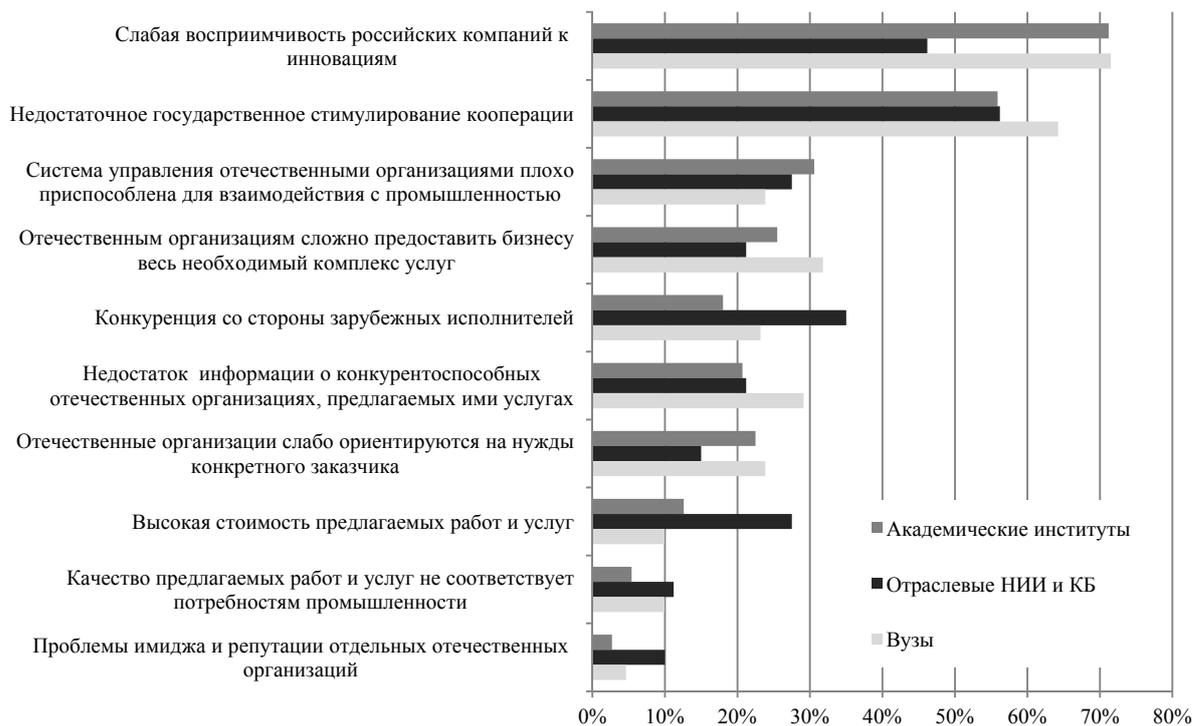


Рис. 18. Проблемы и препятствия на пути взаимодействия организаций академической, отраслевой и вузовской науки с бизнесом по состоянию на 2015 г. (частота упоминания руководителями соответствующих организаций)

Источник: МАЦ.

В отличие от руководителей предприятий, не делающих принципиальных различий между академической, отраслевой и вузовской наукой с позиций проблем взаимодействия с ними, сами представители подсекторов российской науки существенно расходятся в оценках проблем и препятствий научно-производственной кооперации. Так, для отраслевых институтов и КБ по сравнению с другими организациями наименее остро стоит проблема слабой инновационной восприимчивости российских компаний; в то же время представители отраслевой науки чаще других респондентов отмечали наличие острой конкуренции со стороны зарубежных организаций и высокую стоимость отечественного предложения. Вузовская наука выделяется на общем фоне наиболее острой потребностью в государственной поддержке кооперации с бизнесом, кроме того, для представителей вузов характерно повышенное внимание к проблеме недостатка информации о существующем предложении сектора исследований и разработок.

Завершая рассмотрение проблем научно-производственной кооперации, кратко остановимся на том, в каких именно работах и услугах испытывает потребность бизнес и в какой степени имеющиеся потребности удовлетворяются отечественными научными организациями и вузами (*рис. 19*).

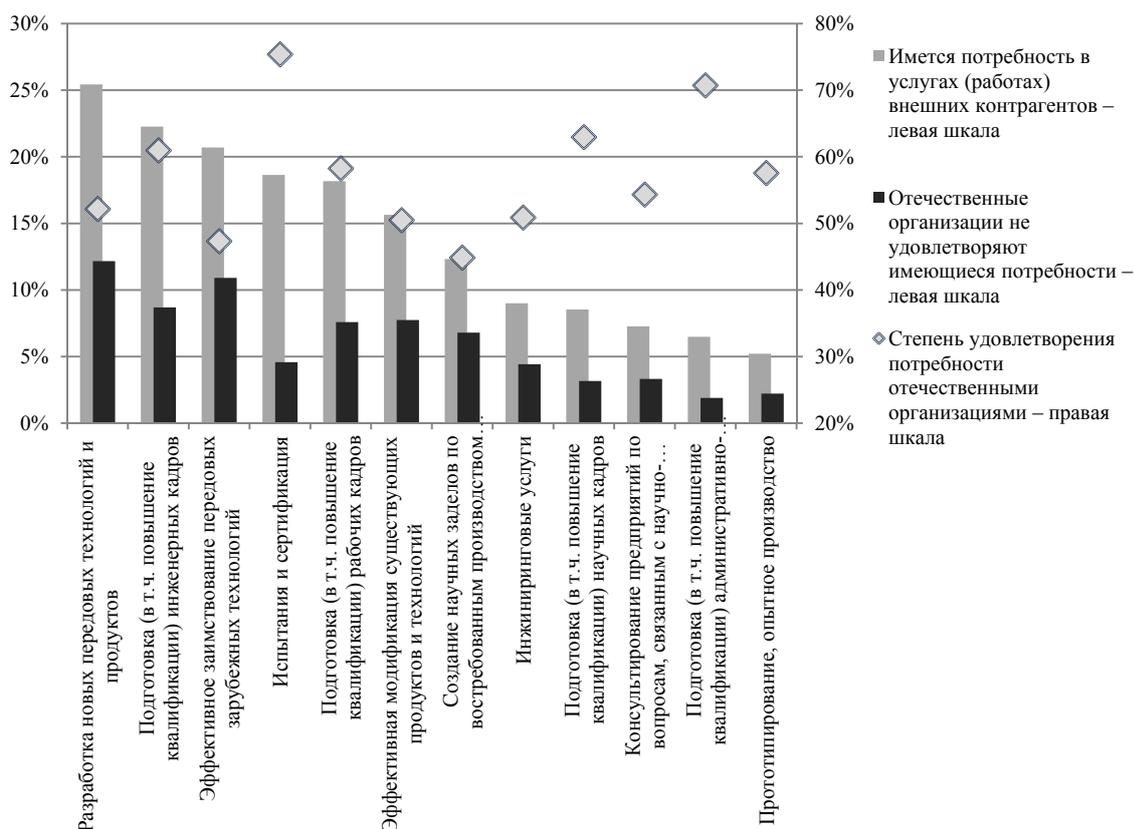


Рис. 19. Основные потребности российских промышленных компаний в работах и услугах внешних контрагентов и степень их удовлетворения отечественными организациями по состоянию на 2015 г.

Источник: МАЦ; расчеты авторов.

Чаще всего промышленные предприятия предъявляют спрос на разработку новых продуктов и технологий, на эффективное заимствование передовых зарубежных технологий, на подготовку и повышение квалификации инженерных кадров. При этом первые две потребности удовлетворяются отечественными организациями лишь примерно наполовину. Кроме того, к числу направлений, спрос по которым весьма слабо удовлетворяется отечественным предложением, относятся: создание требуемых бизнесу научных заделов, модификация существующих продуктов и технологий, а также инжиниринговые услуги. Наиболее же полно удовлетворяемыми потребностями российских компаний являются проведение испытаний и сертификация, а также подготовка и повышение квалификации административно-управленческого персонала.

6.4.4. Государственное стимулирование научно-производственной кооперации и его результаты

Недостаток кооперации и координации акторов инновационной деятельности традиционно принято считать одним из ключевых системных провалов¹. Именно по этой причине важная функция государства должна состоять в стимулировании кооперации и партнерств и обеспечении «потоков знаний» между наукой и бизнесом, даже если это не в полной мере отвечает принципам совершенного рынка². Следует отметить, что если целесообразность государственной поддержки кооперации науки и бизнеса на сегодняшний день можно считать общепризнанной, то в отношении эффективности практических шагов государства в данной сфере нередко высказываются сомнения³. Впрочем, в подавляющем большинстве эмпирических работ, посвященных анализу эффекта воздействия различных инструментов и мер государственной политики на развитие кооперации, выявлялось положительное (хотя порой и весьма слабое) влияние оказываемой государством поддержки на взаимодействие науки и бизнеса⁴. При этом, однако, возникающие благодаря господдержке новые научно-производственные связи и партнерства далеко не всегда оказываются устойчивыми – нередко с завершением поддержки прекращается и взаимодействие⁵.

В России на фоне весьма скромных масштабов и значимых проблем взаимодействия науки и бизнеса государство в последние несколько лет прилагает существенные усилия

¹ *Smith K.* Innovation as a Systemic Phenomenon: Rethinking the Role of Policy // *Enterprise and Innovation Management Studies*. 2000. Vol. 1. No. 1. P. 73–102; *Gok A., Edler J.* The Use of Behavioural Additionality in Innovation Policy-Making. MBS/MIoIR Working Paper, № 627. The University of Manchester, 2011.

² *Smith K.* Innovation as a Systemic Phenomenon: Rethinking the Role of Policy // *Enterprise and Innovation Management Studies*. 2000. Vol. 1. No. 1. P. 73–102; *Симачев Ю., Кузык М., Фейгина В.* Взаимодействие российских компаний и исследовательских организаций в проведении НИОКР: третий не лишний? // *Вопросы экономики*. 2014. № 7. С. 4–34.

³ *Caloffi A., Mariani M., Rossi F., Russo M.* R&D Collaboration Policies: are They Really Able to Promote Networking? // *Open Evaluation* 2016. Vienna, 24–25 November 2016.

⁴ *Georghiou L., Malik K., Cameron H.* DTI Exploratory Study on Behavioural Additionality. PREST, Manchester Business School and University of Manchester, 2005; *Pegler B.* Behavioural Additionality in Australian Business R&D Grant Programs: A Pilot Study. Department of Industry, Tourism and Resources, 2005; *Falk R.* Measuring the Effects of Public Support Schemes on Firms Innovation Activities // *Research Policy*. 2007. Vol. 36. No. 5. P. 665–679; *Hægeland T., Møen J.* Input Additionality in the Norwegian R&D Tax Credit Scheme // *Statistics Norway Reports*, 2007/47. URL: http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200747/rapp_200747.pdf; *Busom I., Fernandez Ribas A.* The Impact of Firm Participation in R&D Programmes on R&D Partnerships // *Research Policy*. 2008. Vol. 37. No. 2. P. 240–257; *Idea Consult.* Does Europe change R&D-behaviour? Assessing the behavioural additionality of the Sixth Framework Programme. Final Report. Prepared for: European Commission Research Directorate-General Directorate A – Inter institutional and legal matters – Framework Programme. 2009. URL: https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2009/assessing_the_behavioural_additionality_of_the_sixth_framework_programme.pdf; *Marzucchi A., Montresor S.* The Multi-Dimensional Additionality of Innovation Policies: A Multi-Level Application to Italy and Spain. SPRU Working Paper Series. 2013-04; *Wanzenbock I., Scherngell T., Fischer M.* How do firm characteristics affect behavioural additionalities of public R&D subsidies? // *Technovation*. 2013. Vol. 33. No. 2–3. P. 66–77; *Lohmann F.* The Additionality Effects of Government Subsidies on R&D and Innovation Activities in the Aviation Industry. A Project Level Analysis. Master's Thesis. 2014. URL: http://essay.utwente.nl/64836/1/Lohmann_MA_MB.pdf

⁵ *Fier A., Aschhoff B., Löhlein H.* Detecting Behavioural Additionality: An Empirical Study on the Impact of Public R&D Funding on Firms' Cooperative Behaviour in Germany. ZEW Discussion Papers, № 06-037. 2006. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/24229/1/dp06037.pdf>

по стимулированию научно-производственной кооперации. Детальный обзор соответствующих действий государства проводился нами ранее¹, поэтому здесь мы ограничимся лишь краткой характеристикой основных применяемых в настоящее время мер и инструментов.

Льготный порядок учета расходов на отдельные НИОКР при налогообложении прибыли². Данный инструмент, применяемый с 2009 г., предусматривает, что расходы организаций на исследования и разработки, соответствующие определенному перечню³ – родственному «Приоритетным направлениям развития науки технологий и техники» и «Перечню критических технологий Российской Федерации», – учитываются при расчете налогооблагаемой прибыли с повышающим коэффициентом 1,5. Льгота имеет непосредственное отношение к стимулированию научно-производственной кооперации, поскольку распространяется на НИОКР, выполненные в интересах организации-налогоплательщика как ею самой, так и сторонними организациями по ее заказу. Годовой объем расходов на НИОКР, подпадающих под действие льготы, в последние годы составляет 6–9 млрд руб., или 12–18% всех расходов на исследования и разработки, учитываемых для целей налогообложения прибыли.

Субсидирование компаниям, реализующим инновационные проекты, части расходов на НИОКР, заказы на которые размещаются у российских вузов и государственных научных учреждений. Данный инструмент финансовой поддержки, более известный по номеру сформировавшего его постановления Правительства Российской Федерации – № 218⁴, – ориентирован на развитие партнерств компаний с вузами и научными учреждениями в рамках реализации конкретных производственных проектов. Его ключевая особенность состоит в том, что, хотя конечным адресатом государственных субсидий выступает вуз или научное учреждение – исполнитель НИОКР, главным звеном применяемой схемы поддержки (по крайней мере, формально) является компания, реализующая проект: именно она получает государственное финансирование, оплачивает и принимает результаты НИОКР и внедряет их в производство. Важно также отметить, что, помимо освоения производства новой и усовершенствованной продукции, поддерживаемые проекты предусматривают создание рабочих мест, привлечение к выполнению НИОКР молодых ученых и специалистов, студентов и аспирантов, а также публикацию и патентование результатов. С 2010 г. в рамках данного механизма государством было

¹ Симачев Ю., Кузык М. (2015) Государственная политика по стимулированию научно-производственной кооперации. В кн.: Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. Вып. 36. Разд. 6.4 / под ред. С.Г. Синельникова-Мурылева (гл. ред.), А.Д. Радыгина. Институт экон. политики им. Е.Т. Гайдара. Москва: Изд-во Института Гайдара. С. 465–511.

² Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 158-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах».

³ Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2008 г. № 988 «Об утверждении перечня научных исследований и опытно-конструкторских разработок, расходы налогоплательщика на которые в соответствии с пунктом 2 статьи 262 части второй Налогового кодекса Российской Федерации включаются в состав прочих расходов в размере фактических затрат с коэффициентом 1,5».

⁴ Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. № 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства, в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы».

отобрано для поддержки свыше 300 проектов, годовой объем бюджетных ассигнований составляет 5–7 млрд руб.

Стимулирование создания государственными научными и образовательными учреждениями внедренческих фирм. Данное направление де-факто имеет две составляющие. Первая из них – смягчение законодательных норм, регламентирующих создание учреждениями образования и науки хозяйственных обществ¹, и распоряжение бюджетными учреждениями имуществом², что позволило научным организациям и вузам активно создавать и наделять имуществом внедренческие фирмы. В результате с 2009 по 2016 г. было создано около 3 тыс. таких фирм. Вторым важным инструментом, ориентированным уже на сами создаваемые научными и образовательными учреждениями внедренческие фирмы, является установление для них пониженных ставок платежей в государственные внебюджетные фонды на период до 2019 г. включительно³. Ориентированность данного направления поддержки на развитие научно-производственной кооперации представляется вполне очевидной, поскольку, во-первых, создаваемые внедренческие фирмы являются субъектами не столько науки, сколько бизнеса, а во-вторых, эти фирмы могут и должны выступать «промежуточным звеном» для передачи создаваемых наукой передовых результатов исследований и разработок крупному бизнесу.

Технологические платформы. Формирование данного инструмента в России представляло собой попытку использовать успешный опыт Евросоюза, где технологические платформы проявили себя в качестве весьма эффективного механизма приоритизации востребованных бизнесом направлений исследований и разработок и консолидации на этих направлениях усилий бизнеса, науки и государства. Изначально российские технологические платформы выступали прежде всего в качестве средства развития коммуникации между государством, наукой и бизнесом и обеспечения совместного долгосрочного планирования и координации исследовательской деятельности в рамках разработки и последующей реализации стратегических программ исследований⁴. Однако вскоре технологические платформы были встроены в систему распределения финансовой поддержки: сначала Российский фонд технологического развития начал выдавать займы на

¹ Федеральные законы от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности», от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

² 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».

³ Федеральные законы от 16 октября 2010 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» и статью 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

⁴ Порядок формирования перечня технологических платформ (утвержден решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3 августа 2010 г., протокол № 4).

реализацию проектов, поддержанных технологическими платформами¹, затем поддержка проектов технологических платформ стала осуществляться в рамках базовой ФЦП научно-технологического профиля «Исследования и разработки...»². В настоящее время в России действует 35 технологических платформ, участниками которых числятся свыше 3,5 тыс. предприятий и организаций.

Субсидирование программ развития инновационных территориальных кластеров. В отличие от технологических платформ, объединяющих участников по признаку принадлежности к конкретному технологическому направлению, пусть зачастую и весьма широкому, либо, как минимум, по заинтересованности в развитии такого направления, инновационные территориальные кластеры формируются по территориальному принципу. При этом, однако, ключевым требованием к кластерам наряду с территориальной близостью участников является наличие объединяющей их научно-производственной цепочки в одной или нескольких отраслях, а также механизма координации деятельности и кооперации участников кластера. Поскольку кластеры рассматриваются в качестве инструмента прежде всего регионального развития, их поддержка осуществляется в форме целевых ассигнований регионам, которые также участвуют в финансировании кластеров собственными средствами. Важной особенностью программ развития кластеров является существенный акцент на развитии инфраструктуры, причем не только инновационной и научно-технической, но и инженерной, транспортной и даже зачастую социальной. На сегодняшний день в России созданы 25 инновационных территориальных кластеров в 20 субъектах РФ, объединяющих в совокупности порядка тысячи предприятий, организаций, а также региональных и местных органов власти. Годовой объем финансирования программ развития из федерального бюджета варьируется в пределах от 1,25 до 2,5 млрд руб.

Программы инновационного развития крупнейших компаний с государственным участием. Разработка, утверждение и реализация крупнейшими подконтрольными государству компаниями программ инновационного развития призваны обеспечить создание и внедрение новых технологий, инновационных продуктов и услуг, соответствующих мировому уровню, и тем самым способствовать решению компаниями широкого спектра задач, в числе которых сокращение себестоимости и улучшение потребительских свойств продукции, повышение производительности труда, энергоэффективности и экологичности производства. Одним из важных направлений реализации программ является взаимодействие с вузами и научными организациями, прежде всего в части определения приоритетных областей сотрудничества, планирования и реализации совместных проектов и программ НИОКР³. К настоящему времени программы инновационного развития реализуют 60 крупнейших компаний госсектора.

¹ В настоящее время – Фонд развития промышленности. После «переформатирования» в 2014 г. поддержка проектов технологических платформ больше не является приоритетом деятельности фонда.

² ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы» (утверждена постановлением Правительства РФ от 17 октября 2006 г. № 613); ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы» (утверждена постановлением Правительства РФ от 21 мая 2013 г. № 426).

³ Рекомендации по разработке программ инновационного развития акционерных обществ с государственным участием, государственных корпораций и федеральных государственных унитарных предприятий (утверждены решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3 августа 2010 г., протокол № 4).

Субсидирование проектов создания и развития инжиниринговых центров на базе вузов¹. Данный инструмент ориентирован на использование в интересах бизнеса передовых компетенций вузов, коммерциализацию результатов исследований и разработок, а также на вовлечение студентов в осуществление реальных инжиниринговых проектов и расширение возможностей трудоустройства выпускников. Основная часть выделяемых государством средств должна расходоваться на приобретение оборудования, программного обеспечения и нематериальных активов, однако наряду с этим предполагается использование в деятельности центров и имеющейся у вузов исследовательской и экспериментальной базы. В целом инжиниринговые центры призваны стать необходимым «интерфейсом» между вузами и бизнесом, позволяющим эффективно использовать знания, компетенции и материальную базу вузов для удовлетворения конкретных задач и потребностей компаний. В настоящее время функционируют 30 инжиниринговых центров при вузах, еще 11 центров находятся в процессе создания (соответствующие проекты были отобраны в 2016 г.).

В целом, несмотря на наличие в рамках реализуемой государством инновационной политики значимого акцента на поддержку развития научно-производственной кооперации, доступные данные пока не позволяют говорить о принципиальном прогрессе ни в части масштабов, ни в части продуктивности взаимодействия науки и бизнеса. Так, представленные на *рис. 10* данные, как уже отмечалось, свидетельствуют лишь о весьма незначительном росте кооперационной активности бизнеса за последнее десятилетие, причем в существенной мере за счет расширения практики проведения совместных исследований с вузами. Кроме того, следует отметить рост количества совместных исследовательских проектов промышленных компаний и вузов и их доли в общем числе совместных проектов, что, однако, компенсировалось сокращением совместной исследовательской деятельности компаний с научными организациями (*рис. 20*).

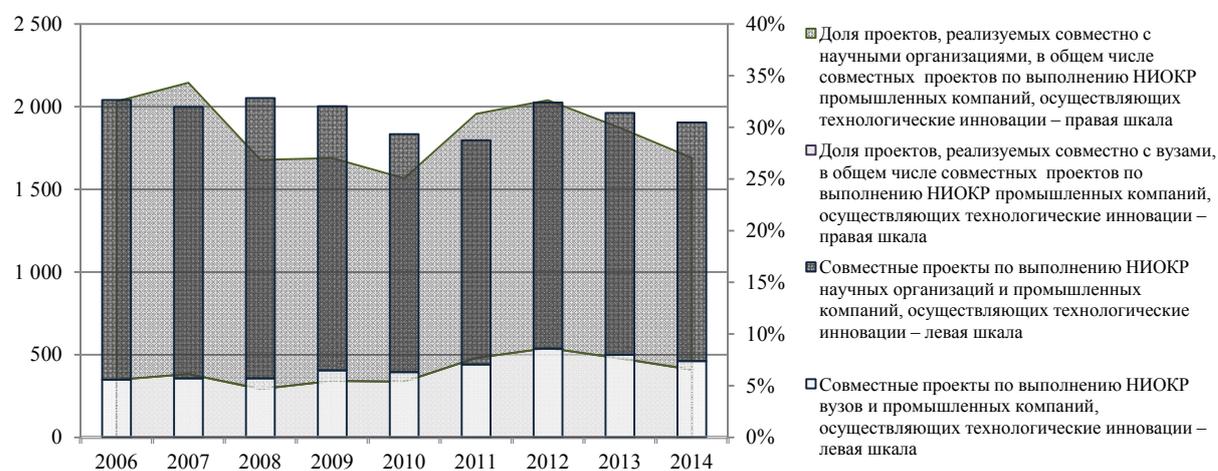


Рис. 20. Совместные проекты по выполнению НИОКР промышленных компаний, осуществляющих технологические инновации, с научными организациями и вузами

Источник: составлено авторами на основе данных НИУ ВШЭ.

¹ План мероприятий («дорожная карта») в области инжиниринга и промышленного дизайна (утверждена распоряжением Правительства РФ от 23 июля 2013 г. № 1300-р).

Говорить о принципиальном характере происходящих изменений во взаимодействии бизнеса и вузов в сфере НИОКР, на наш взгляд, пока преждевременно – уже хотя бы в силу того, что доля средств предпринимательского сектора во внутренних затратах на исследования и разработки вузов в последнее десятилетие не демонстрирует устойчивого роста, а, скорее, имеет тенденцию к снижению (табл. 15).

Таблица 15

Внутренние затраты на исследования и разработки в секторе высшего образования за счет средств предпринимательского сектора

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Внутренние затраты на исследования и разработки в секторе высшего образования за счет средств предпринимательского сектора											
в ценах соответствующих лет, млрд руб.	3,91	5,17	7,27	8,24	7,77	10,72	13,22	17,71	18,66	22,59	24,03
в постоянных ценах 1989 г., тыс. руб.	76,94	88,43	109,09	105,00	96,92	117,20	124,57	155,37	155,07	175,15	172,86
Доля средств предпринимательского сектора во внутренних затратах на исследования и разработки сектора высшего образования, %	29,3	29,3	31,0	28,6	22,4	24,5	24,0	27,2	27,5	27,3	27,4

Источник: составлено авторами на основе данных НИУ ВШЭ.

Что же касается роли организаций сектора исследований и разработок в качестве источника информации для инноваций, то здесь можно отметить некоторый рост значимости отраслевой науки (при стабильно низком уровне академической и вузовской – см. рис. 21). Однако несмотря на это, все категории научных организаций продолжают оставаться среди наименее востребованных источников инноваций в промышленности (рис. 14).

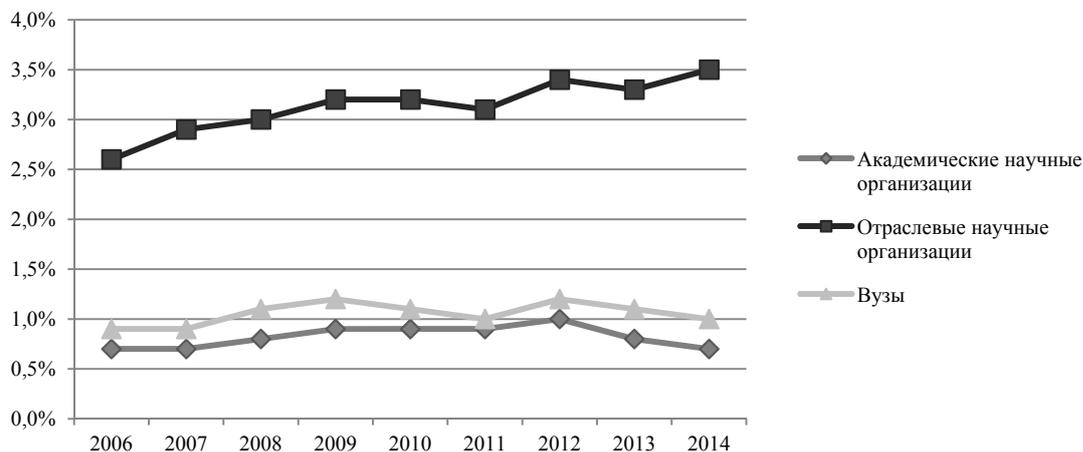


Рис. 21. Удельный вес компаний промышленности, производства и распределения электроэнергии, газа и воды, основными источниками информации для технологических инноваций которых являлись организации сектора исследований и разработок

Источник: составлено авторами на основе данных НИУ ВШЭ.

Таким образом, предпринимаемые государством усилия по развитию научно-производственной кооперации пока не привели к ощутимым на макроуровне результатам. Однако следует принять во внимание, что большая часть используемых государством инструментов введена в действие не ранее 2011 г. Между тем известно, что результаты мер государственного стимулирования, даже весьма успешных и эффективных, нередко проявляются с существенными лагами – до нескольких лет¹, причем в наибольшей мере эта задержка прослеживается при оперировании макроданными. По этой причине необходимо провести оценку вклада реализуемой политики в развитие научно-производственной кооперации на микроуровне.

Данные проведенного в 2015 г. обследования российских компаний свидетельствуют о том, что создание новых либо укрепление существующих научно-производственных кооперационных связей является одним из наиболее редких результатов господдержки, который почти вчетверо уступает наиболее распространенным ее эффектам: вытеснению частных средств государственными и росту инвестиций в новое оборудование (*рис. 22*). В то же время «профильные» меры господдержки, ориентированные на стимулирование научно-производственной кооперации, гораздо чаще приводят к развитию и укреплению соответствующих связей: в 23% случаев против 8% характерных для инновационной политики в целом. При этом для отдельных мер и инструментов этот показатель еще выше. В частности, прогресс в развитии научно-производственной кооперации наблюдался у 31% предприятий, пользовавшихся указанной выше льготой по налогу на прибыль, и у 33% компаний, участвовавших в выполнении поддерживаемых государством совместных с вузами или научными учреждениями проектов в рамках постановления № 218. Кроме того, в сопоставлении с инновационной политикой в целом меры стимулирования кооперации заметно чаще приводят и к ряду других положительных эффектов, особенно в части роста совокупных расходов на инновации, расходов на НИОКР и инвестиций в новое оборудование, а также укрупнения и ускорения реализации. Интересно, что все перечисленные эффекты, включая развитие кооперации, являются «входными» либо поведенческими, тогда как в части влияния на выходные характеристики деятельности предприятий, такие как выручка, объем производства новой и усовершенствованной продукции, рентабельность и конкурентоспособность бизнеса в целом, механизмы стимулирования научно-производственной кооперации, они выглядят на фоне всей государственной инновационной политики уже не столь выигранно.

Таким образом, если на макроуровне вклад реализуемой государством политики стимулирования научно-производственной кооперации отчетливо не прослеживается, то применительно к уровню отдельных компаний можно говорить о наличии достаточно значимых результатов применения соответствующих мер – по крайней мере, на фоне других инструментов государственной поддержки инноваций.

¹ *Shin T.* Behavioural Additionality of Public R&D Funding in Korea // *Government R&D Funding and Company Behaviour*. Ch. 9. OECD Publishing, 2006. P. 167–180; *Lopez-Acevedo G., Tan H.* Impact Evaluation of SME Programs in LAC. The World Bank. 2010. URL: http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPO-VANA/Resources/Impact_Evaluation_SME_Programs_ENG_Final.pdf; *Crespi G., Maffiolly A., Melendez M.* Public Support to Innovation: the Colombian COLCIENCIAS' Experience. Technical Notes IDB-TN-264. Inter-American Development Bank. 2011. URL: <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/35940030.pdf>.

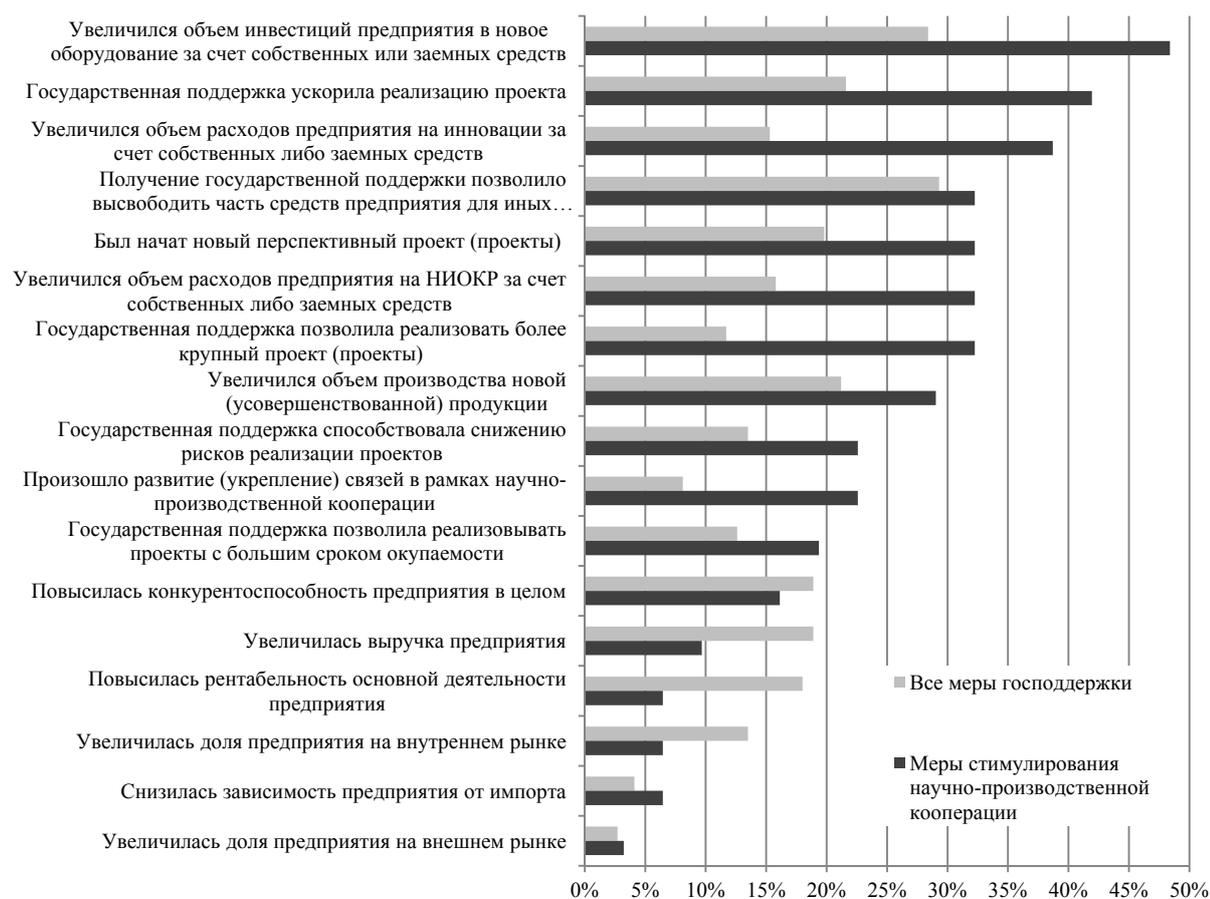


Рис. 22. Влияние мер государственной поддержки на деятельность компаний по состоянию на 2015 г. (частота упоминания руководителями компаний, являвшихся получателями соответствующей категории мер)

Источник: МАЦ; расчеты авторов.

6.4.5. Причины низкого уровня взаимодействия науки и бизнеса: некоторые выводы и обобщения

На наш взгляд, на сегодняшний день можно выделить две основные причины того, что при наличии в составе российской инновационной политики существенного комплекса мер, направленных на развитие научно-производственной кооперации, масштабы и продуктивность взаимодействия науки и бизнеса находятся на весьма низком уровне и не демонстрируют явных признаков роста.

Первая причина состоит в том, что в применении каждой из мер стимулирования связей и партнерств науки и производства имеются факторы – частично предусмотренные государством при «конструировании» этих мер, частично возникшие спонтанно, – существенно ограничивающие масштабы их применения и вклад в развитие кооперации.

Льгота по налогу на прибыль, предусматривающая учет расходов на НИОКР в полторакратном размере, как и любой налоговый инструмент, потенциально рассчитана на максимально широкий круг «потребителей». Первое и наиболее очевидное ограничение ее применения состоит в том, что под действие льготы подпадают лишь определенные

тематические направления исследований и разработок, соответствующие специальному перечню. Последний в настоящее время включает около 450 позиций, весьма тесно взаимосвязанных, как уже отмечалось, с «Приоритетными направлениями развития науки технологий и техники» и «Перечнем критических технологий Российской Федерации». Впрочем, несмотря на данное ограничение, на третий год после формирования льготы сфера ее применения охватывала почти четверть всех учтенных для налогообложения расходов на НИОКР (рис. 23).

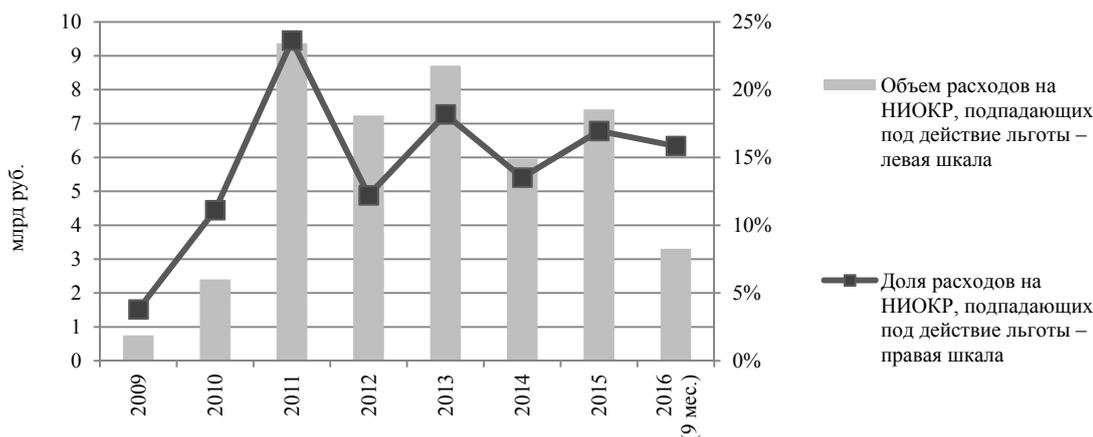


Рис. 23. Расходы налогоплательщиков на НИОКР, соответствующие специальному перечню, в отношении которых применялась льгота по налогу на прибыль

Источник: ФНС России; расчеты авторов.

Второе ограничение, введенное в ответ на столь масштабное использование льготы (вероятно, чересчур масштабное с точки зрения контролирующих органов), заключается в том, что налогоплательщик обязан представить в налоговый орган отчет о НИОКР. В результате масштаб применения льготы заметно сократился, однако и сейчас он является весьма значимым – около 15% всех расходов на исследования и разработки, учитываемых для целей налогообложения. Более важным является то обстоятельство, что льготу применяет постоянный и очень ограниченный круг субъектов – и в 2014 г., и в 2015 г. ее «потребителями» являлись 64 компании¹, что составляло лишь 5% потенциальных адресатов – налогоплательщиков с расходами на НИОКР.

Наиболее явное ограничение механизма финансовой поддержки совместных инновационных проектов компаний и исследовательских организаций состоит в том, что со стороны науки его участниками могут являться только вузы и государственные научные учреждения (а изначально он распространялся исключительно на организации высшей школы). При этом в совокупности эти организации составляют лишь немногим более половины всех юридических лиц, выполняющих исследования и разработки².

¹ Для сравнения: еще одну льготу по налогу на прибыль – амортизационную премию – в 2015 г. применяли свыше 11 тыс. предприятий и организаций.

² Войнилов Ю., Городникова Н., Гохберг Л. и др. Индикаторы науки: 2017. Стат. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2017.

Еще одно ограничение механизма субсидирования состоит в том, что при достаточно большом числе поддержанных проектов (свыше 300) состав их участников относительно узок в силу высокой повторяемости. И если в отношении вузов это может быть оправданным, поскольку далеко не все из них обладают достаточно развитыми научно-техническими и технологическими компетенциями для проведения необходимых бизнесу НИОКР, то неоднократное получение поддержки одними и теми же крупными бизнес-структурами, как минимум, вызывает вопросы.

Наконец, еще один немаловажный момент заключается в том, что при наличии порой довольно значимых эффектов и изменений в поведении вуза и компании, являющихся сторонами поддерживаемого проекта¹, само их сотрудничество зачастую никак не связано с господдержкой, а является следствием давно сложившихся связей и взаимоотношений. В подобных случаях результатом поддержки является не инициирование новых партнерств науки и бизнеса, а лишь дополнительная «капитализация» уже имеющейся кооперации.

Довольно значимым ограничением государственного стимулирования создания научными организациями и вузами внедренческих фирм является то, что соответствующий инструментарий нацелен исключительно на организации, действующие в форме бюджетных и автономных учреждений, и соответственно организуемые при их участии хозяйственные общества. По этой причине установленные для последних пониженные ставки платежей в государственные внебюджетные фонды не распространяются на абсолютно такие же фирмы, которые создавались организациями, имеющими правовую форму акционерных обществ, и т.д.

Своего рода ограничением данного направления государственной поддержки, по крайней мере, в части его воздействия на экономику, следует считать тот факт, что едва ли не большинство организованных внедренческих фирм имеют сугубо формальный характер², а их создание было продиктовано не столько стремлением организации-учредителя обеспечить коммерциализацию результатов НИОКР, сколько полученными извне директивами и целевыми ориентирами. Неслучайно подавляющее большинство таких фирм создано вузами, для которых соответствующий целевой показатель устанавливался программными документами.

Технологические платформы, в отличие от перечисленных выше механизмов и направлений государственной поддержки, формально не имеют каких-либо ограничений в отношении правовой формы организаций-участников и тематики проводимых ими исследований. Однако на практике их деятельность все в большей степени сосредоточивается на реализации установленных государством приоритетов, не в последнюю очередь потому, что соответствующую привязку имеют мероприятия ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России», в рамках которых осуществляется финансирование проектов технологических

¹ Дежина И., Симачев Ю. Связанные гранты для стимулирования партнерства компаний и университетов в инновационной сфере: стартовые эффекты применения в России // Журнал Новой экономической ассоциации. 2013. № 3.

² См., например: Стерлигов И. Третей малых предприятий при вузах существует лишь на бумаге // Наука и технологии России – STRF.ru. 2011. URL: http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=41450#.VNqByeY0E1h; Рупосов В. Анализ экономической деятельности малых инновационных предприятий ИрГТУ // Вестник Иркутского государственного технического университета. 2014. № 4.

платформ. Также следует отметить, что при разнообразии действующих платформ и значительном числе объединяемых ими предприятий и организаций – около 3,5 тыс. – получателями основной части выделяемых государством средств де-факто выступает не большое число технологических платформ, причем чаще всего бенефициарами поддержки становятся наиболее крупные и значимые их участники.

Финансовая поддержка программ развития инновационных территориальных кластеров из средств федерального бюджета по сравнению с финансированием, привлекаемым на конкурсной основе технологическими платформами, распределяется гораздо более равномерно. К тому же поскольку кластеры призваны способствовать прежде всего региональному развитию, наряду с ассигнованиями федерального бюджета их поддержка осуществляется и из бюджетов соответствующих регионов, причем, как правило, в весьма существенных объемах. Однако при этом значительная часть финансируемых мероприятий (причем чаще – из региональных бюджетов) не имеет сколько-нибудь явного отношения к развитию кооперации и совместной деятельности предприятий и организаций, вошедших в состав кластера – де-факто приоритетом регионального финансирования, как правило, является не развитие участников кластера и их взаимодействие, а развитие территории, на которой расположен кластер. Также следует отметить, что часть кластеров представляют собой давно сложившиеся региональные конгломераты промышленности, науки и образования, «официальное оформление» которых в качестве кластеров едва ли могло принципиально улучшить и без того весьма развитое взаимодействие их участников. Другой крайностью является «гипертрофия» кластеров: включение в их состав очень большого числа (порядка сотни) предприятий и организаций, вероятнее всего, в надежде на получение доступа к государственной поддержке. В подобных случаях перспективы не только развития совместной деятельности всех участников, но и реальной координации в рамках кластеров представляются весьма сомнительными.

Очевидное ограничение программ инновационного развития состоит в том, что непосредственной «точкой приложения» данного инструмента являются лишь 60 крупнейших компаний госсектора. Менее явное, но весьма значимое ограничение заключается в том, что практически у каждой из таких компаний в силу масштабов и длительной истории деятельности есть сложившийся круг надежных партнеров, в том числе и среди представителей науки и высшей школы. Поэтому предусмотренное программами развитие кооперации с научными организациями и вузами, как правило, происходит в пределах привычного для компаний «контура» взаимодействия¹, как и в случае с механизмом поддержки совместных инновационных проектов компаний с вузами и научными учреждениями. Неслучайно получателями поддержки в рамках данного механизма являются целый ряд крупнейших компаний госсектора, реализующих программы инновационного развития.

¹ Подтверждением этому, в частности, служит доклад, посвященный анализу промежуточных результатов реализации программ инновационного развития на основе материалов официальной отчетности и мониторинга программ, в котором отмечается отсутствие заметного расширения состава исполнителей НИР за счет организаций сектора исследований и разработок и систематического привлечения новых организаций сектора не наблюдается (Гершман М., Зинина Т., Романов М. и др. Программы инновационного развития компаний с государственным участием: промежуточные итоги и приоритеты / науч. ред. Л.М. Гохберг, А.Н. Клепач, П.Б. Рудник и др. М.: НИУ ВШЭ, 2015).

Наконец, ключевым ограничением механизма поддержки пилотных проектов создания инжиниринговых центров является то, что возможность организации таких центров предусмотрена исключительно на базе вузов, причем не всех, а лишь подведомственных Минобрнауки России. При этом нельзя не отметить, что несомненным достоинством данного механизма является его ориентация на одно из направлений, в которых наблюдается наиболее острый дефицит отечественного предложения необходимых бизнесу работ и услуг, – по этой причине для восполнения данного дефицита было бы целесообразно использовать возможности и компетенции не только вузов, но и научных организаций. Кроме того, на практике вклад ряда созданных инжиниринговых центров в развитие взаимодействия «материнских» вузов с бизнесом ограничивается недостаточной заинтересованностью последнего в использовании услуг центров – в силу неоптимального выбора фокуса деятельности, сложившейся репутации вуза и др. – либо, наоборот, высокой заинтересованностью конкретного бизнес-партнера в работе с центром, вследствие чего центр фактически становится его «сателлитом» в ущерб развитию взаимодействия с другими компаниями.

Отмеченные выше ограничения существенно сужают круг реальных бенефициаров мер и инструментов стимулирования научно-производственной кооперации по отношению к потенциально возможному.

Второй причиной, принципиально сдерживающей развитие взаимодействия науки и бизнеса в России, является в целом не слишком благоприятное состояние среды генерации знаний и их «конвертации» в новые продукты и технологии. Как свидетельствуют международные сравнения, уровень развития научно-производственной кооперации, как минимум, не выделяется в худшую сторону на фоне других показателей исследовательской и инновационной активности в российской экономике (рис. 24).

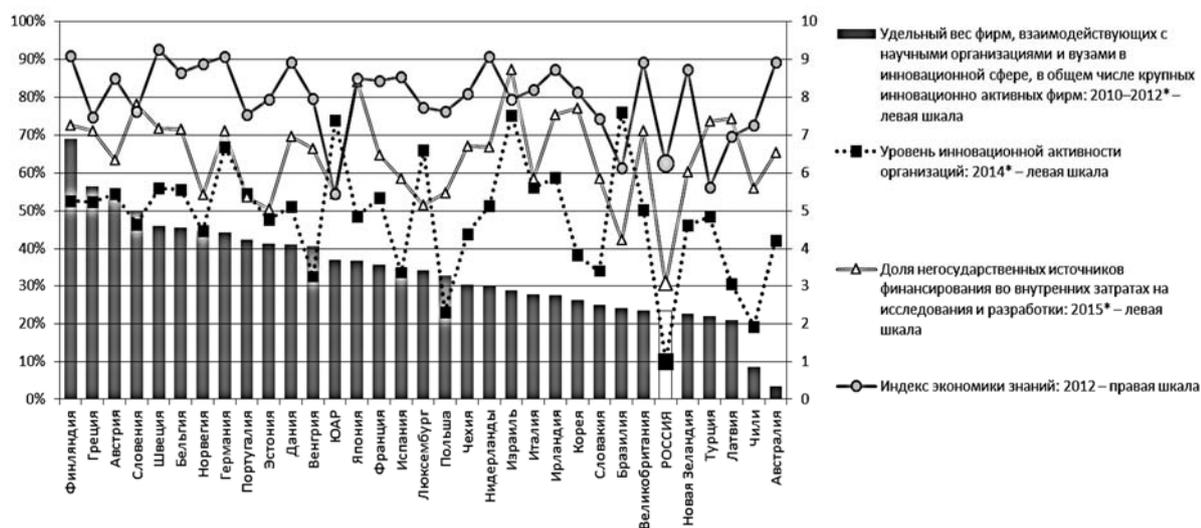


Рис. 24. Показатели научно-производственной кооперации, исследовательской и инновационной деятельности – международные сравнения

* Или ближайший период, за который доступны соответствующие данные.

Источники: составлено авторами на основе данных OECD, НИУ ВШЭ, World Bank.

Проведенный анализ позволяет сформулировать ряд выводов и рекомендаций в отношении направлений развития мер и инструментов государственного стимулирования научно-производственной кооперации, потенциала повышения их результативности и вклада в инновационное развитие на макроуровне.

Во-первых, как показывают полученные выше оценки, существует немалый ресурс повышения отдачи от реализуемых мер в части позитивных изменений в деятельности непосредственных получателей поддержки. Однако эта возможность естественным образом ограничена кругом бенефициаров поддержки – сравнительно узким в силу особенностей применяемых инструментов. Поэтому даже в случае обеспечения значимого влияния реализуемых мер на каждого получателя поддержки едва ли можно ожидать принципиального улучшения ситуации на макроуровне. Таким образом, *главный ресурс повышения влияния политики государственного стимулирования научно-производственной кооперации на экономическое развитие, на наш взгляд, состоит не столько в повышении «интенсивности» реализации мер – увеличения их вклада в развитие каждого получателя поддержки, сколько в «экстенсивном» расширении круга их реальных бенефициаров.*

Во-вторых, политика государственной поддержки взаимодействия науки и бизнеса на сегодняшний день в большей степени затрагивает крупных игроков с каждой стороны, тогда как небольшие организации и предприятия относительно слабо вовлечены в ее орбиту, за исключением внедренческих фирм, создаваемых научными и образовательными учреждениями. В частности, есть веские основания полагать, что «потребителями» льготы по списанию расходов на НИОКР с повышающим коэффициентом пользуются главным образом крупные предприятия и организации, – уже хотя бы потому, что они составляют лишь 5% общего числа налогоплательщиков с расходами на НИОКР, тогда как доля приходящихся на них расходов на исследования и разработки, причем даже не всех, а лишь подпадающих под действие льготы, существенно выше – около 15%. Механизм поддержки кооперации компаний и вузов в рамках постановления № 218, предусматривающий достаточно большой масштаб реализуемых проектов, также в большей степени ориентирован на крупные субъекты. В рамках технологических платформ, как уже отмечалось, основная часть распределяемой поддержки приходится на больших игроков. Крупнейшие структуры бизнеса и науки заметно представлены и среди участников инновационных территориальных кластеров. В рамках реализации программ инновационного развития крупнейших компаний госсектора активность последних по привлечению в качестве контрагентов малых фирм, что является одним из обязательных направлений программ, де-факто находится на весьма низком уровне¹. Таким образом, *вовлечение новых участников в сферу реализации государственной политики стимулирования научно-производственной кооперации может и должно осуществляться не за счет крупных компаний и организаций исследовательского сектора, которые, как правило, и без того давно и успешно взаимодействуют друг с другом, а за счет небольших*

¹ Гершман М., Зинина Т., Романов М. и др. Программы инновационного развития компаний с государственным участием: промежуточные итоги и приоритеты / науч. ред. Л.М. Гохберг, А.Н. Клепач, П.Б. Рудник и др. М.: НИУ ВШЭ, 2015.

субъектов, а также относительно недавно созданных организаций и фирм, у которых еще не сформировалась система научно-производственных кооперационных связей¹.

В-третьих, в рамках реализуемых мер стимулирования научно-производственной кооперации отчетливо прослеживается акцент на развитие институционального взаимодействия науки и бизнеса, сторонами которого являются организации сектора исследований и разработок (прежде всего государственные учреждения науки и образования) и производственные компании. Между тем для расширения кооперации, создания новых партнерств, обеспечения сетевого характера взаимодействия и, наконец, повышения гибкости всей системы кооперационных связей очень важно развивать связи и взаимоотношения науки и бизнеса на уровне отдельных коллективов.

В-четвертых, в силу того что текущий уровень развития научно-производственной кооперации в России в целом отражает состояние национальной инновационной системы, невозможно достичь принципиального прогресса во взаимоотношениях науки и промышленности лишь «профильными» мерами стимулирования кооперации, для этого необходимы общее улучшение инновационного климата и развитие среды генерации знаний.

Таблица 16

Масштабы, преимущества и ограничения применения основных инструментов и мер государственной поддержки научно-производственной кооперации

Инструмент (направление) поддержки	Масштаб применения	Сильные стороны, преимущества	Ограничения и проблемы применения
1	2	3	4
Льготный порядок учета расходов на отдельные НИОКР при налогообложении прибыли	Объем расходов на НИОКР, подпадающих под действие льготы, – 6–9 млрд руб., или около 15% всех расходов на НИОКР, учитываемых для целей налогообложения. В 2014 и 2015 гг. льготу применяли 64 организации	<ul style="list-style-type: none"> • «Настоящая» льгота – действительно уменьшает налоговую нагрузку • Потенциально широкий круг бенефициаров • Стимулирование НИОКР приоритетных для государства тематических направлений • До 2012 г. – относительная простота применения 	<ul style="list-style-type: none"> • «Избирательность» применения – по признаку соответствия тематики НИОКР специальному перечню • С 2012 г. – избыточное усложнение порядка применения и администрирования • Де-факто «точный» характер: крайне малое – для налоговой льготы – число бенефициаров
Субсидирование компаниям, реализующим инновационные проекты, расходов на НИОКР, заказы на которые размещаются у российских вузов и государственных научных учреждений	Свыше 300 проектов, объем бюджетного финансирования – 5–7 млрд руб. в год	<ul style="list-style-type: none"> • Компания и вуз (научная организация) совместно формируют заявку, что предполагает взаимную заинтересованность в сотрудничестве • Непосредственным заказчиком НИОКР является компания-инициатор, что снижает риск получения результатов, не соответствующих ее нуждам • Ориентация на создание высокотехнологичных производств, выпуск новой и усовершенствованной продукции, привлечение студентов и аспирантов к проведению НИОКР, публикационную активность • Существенные масштабы и продолжительность применения, отработанные процедуры 	<ul style="list-style-type: none"> • Излишне жесткие ограничения состава исполнителей НИОКР: только вузы и государственные научные учреждения (до 2012 г. – только вузы) • Избыточный акцент на обеспечении существенной (зачастую – преобладающей) доли НИОКР в структуре проектов • Ограниченные возможности использования выделяемых бюджетных ресурсов • Сокращение максимальной величины бюджетных субсидий • С 2013 г. – недостаточно гибкая схема финансирования проектов • Как правило, в рамках поддерживаемых проектов используются устоявшиеся научно-производственные связи и партнерства

¹ Отметим, что за рубежом инновационные стартапы часто рассматриваются в качестве важного источника спроса на исследования и разработки (Cohen W., Nelson R. R., Walsh J. P. Links and Impacts: the Influence of Public Research on Industrial R&D // Management Science. 2002. Vol. 48. No. 1. P. 1–23).

Продолжение таблицы 16

1	2	3	4
		<ul style="list-style-type: none"> • Усиление ориентации исследовательской деятельности вузов на реальные потребности бизнеса • Развитие актуальных исследовательских, инженерных и образовательных компетенций вузов. Масштабное участие в реализации сотрудников вузов, студентов и аспирантов, создание значительного числа новых рабочих мест, достаточно высокая публикационная активность 	<ul style="list-style-type: none"> • Формальный характер части партнерств, нежизнеспособность некоторых проектов. • Проблемы распределения прав на РИД между участниками
<p>Стимулирование создания научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ для внедрения результатов интеллектуальной деятельности</p>	<p>За период с 2009 по 2016 г. создано 2,9 тыс. внедренческих фирм</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ориентация на коммерциализацию результатов НИОКР • Высокая востребованность у вузов 	<ul style="list-style-type: none"> • Распространяется только на научные организации и вузы, действующие в форме бюджетных и автономных учреждений, и созданные ими внедренческие фирмы • Номинальный характер и нежизнеспособность существенной части созданных фирм
<p>Технологические платформы</p>	<p>35 технологических платформ, в совокупности объединяющие свыше 3,5 тыс. предприятий и организаций</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Использование успешного зарубежного опыта • Ориентация на развитие коммуникаций государства, науки и бизнеса, сближение их взглядов и согласование интересов • Содействие долгосрочному планированию исследований и разработок • Разумное число платформ 	<ul style="list-style-type: none"> • Преимущественная ориентация на научно-технологические приоритеты государства, а не на нужды бизнеса • Отсутствие охвата ряда социально значимых направлений • Избыточная ориентация на крупных государственных игроков (компании, научные центры, вузы), их интересы • Акцент на привлечение государственных ресурсов • Концентрация существенной части выделяемых средств в узком круге платформ и их ключевых участников • Относительно слабая вовлеченность частного бизнеса • В ряде случаев – недостаточное внимание к развитию международной кооперации
<p>Субсидирование программ развития инновационных территориальных кластеров</p>	<p>Поддерживается 25 кластеров в 20 субъектах РФ, в совокупности объединяющих около 900 предприятий и организаций; годовой объем финансирования из федерального бюджета – от 1,25 до 2,5 млрд руб.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Использование успешного зарубежного опыта • Ориентация на региональное развитие, расширение взаимодействия бизнеса, науки, образования и власти, реальное участие региональных администраций, в том числе финансовое • Наличие детальных (как правило) программ развития кластеров, утвержденных и контролируемых региональными властями • Ориентация на использование и развитие существующих передовых компетенций • Акцент на развитие инфраструктуры, достижение синергетического эффекта • Относительно небольшой объем и равномерное распределение бюджетных средств 	<ul style="list-style-type: none"> • Формальный характер части кластеров, слабое взаимодействие участников • Отсутствие реального фокуса деятельности у некоторых кластеров • «Гипертрофия» отдельных кластеров • Существенная часть расходов субъектов РФ не имеет прямого отношения к развитию кластеров: строительство и ремонт дорог, объектов социальной инфраструктуры, благоустройство дворов и т.п. • Чрезмерная ориентация на существующие, давно сложившиеся связи и партнерства • В ряде случаев – создание элементов инфраструктуры «для галочки», без учета наличия реального спроса на их услуги • Недостаточное внимание к развитию международной кооперации • Акцент на привлечение государственной поддержки

Окончание таблицы 16

1	2	3	4
Программы инновационного развития крупнейших компаний госсектора	Утверждены и реализуются программы 60 компаний	<ul style="list-style-type: none"> • Ориентация не только на повышение инновационной и исследовательской активности компаний, но и на рост эффективности использования ресурсов, повышение средне- и долгосрочной конкурентоспособности бизнеса • Определение целевых ориентиров развития компаний на основе сравнения с релевантными показателями ведущих зарубежных компаний (технологический аудит) • Стратегическое планирование инновационной деятельности • Явный акцент на развитии научно-производственной кооперации • Регулярный мониторинг реализации программ 	<ul style="list-style-type: none"> • Информационная закрытость компаний в отношении программ и принимаемых действий по их реализации: как правило, в открытом доступе отсутствуют даже полные тексты программ • Де-факто программы играют второстепенную роль на фоне других документов стратегического планирования компаний – стратегий и программ долгосрочного развития • Значительная ориентация на существующие, давно сложившиеся научно-производственные кооперационные связи и партнерства
Субсидирование проектов создания и развития инжиниринговых центров на базе вузов	Действуют 30 инжиниринговых центров, еще 11 находятся в процессе создания; годовой объем финансирования из федерального бюджета – от 0,5 до 1 млрд руб.	<ul style="list-style-type: none"> • Ориентация на потребность бизнеса, слабо удовлетворяемую в настоящее время российскими организациями • Ориентация на коммерческое использование передовых компетенций вузов, вовлечение в хозяйственный оборот результатов НИОКР • Возможность вовлечения студентов, трудоустройства выпускников • Пример продуктивного взаимодействия федеральных министерств – Минобрнауки и Минпромторга 	<ul style="list-style-type: none"> • Базой для создания инжиниринговых центров могут выступать только вузы, подведомственные Минобрнауки • Двойственный характер – каждый инжиниринговый центр состоит из обособленного подразделения вуза и отдельного юридического лица, при этом непосредственным адресатом поддержки является первое, тогда как главным оцениваемым результатом служит выручка второго • Формальный характер части центров, отдаленное отношение к инжиниринговой деятельности • Малое число заказов и объемы выручки у части центров • Низкий уровень диверсификации деятельности ряда центров, некоторые из них фактически являются «придатком» индустриального партнера

6.5. Состояние науки и инноваций¹

2016 год был отмечен двумя параллельно развивающимися процессами. *Первый*: продолжалась реализация ранее введенных мер, но с запаздыванием по сравнению с намеченными сроками. Научное сообщество расценивало это как прогрессирующую стагнацию. *Второй*: на правительственном уровне велась активная подготовка новых стратегических документов, направленных на принципиальный пересмотр действующей политики в области науки и инноваций. Разрабатывались Стратегия научно-технологического развития России, Стратегия Национальной технологической инициативы, прорабатывался проект Федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации», который должен заменить Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», принятый в 1996 г. В августе был назначен новый министр образования и науки, что, скорее всего, повлечет корректировку состава приоритетов и мер государственной научной политики. Акценты

¹ Автор раздела: И. Дежина – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, Сколковский институт науки и технологий.

могут сместиться на сферу образования, что с точки зрения научной политики важно, так как проблемы качества подготовки кадров начинаются с системы школьного образования. Несмотря на введение ряда мер поддержки и стимулирования, кадровые вопросы по ряду принципиальных аспектов так и не решены. Среди них – изменения должностной и возрастной структуры исследователей, создание условий для карьерного роста, корректировка системы подготовки кадров высшей квалификации.

Одновременно недостаточно динамичными были изменения в академическом и вузовском секторах науки. В 2016 г. был отмечен своеобразный юбилей – исполнилось три года с начала реформы РАН. В научном сообществе преобладает мнение, что серьезных улучшений в организации научных исследований не произошло, а продуктивность академического сектора росла недостаточными темпами. Реакция научного сообщества стала напоминать середину 1990-х годов, когда признаки разрушения науки были самыми драматичными за всю постсоветскую историю. По всей вероятности, такие настроения вызваны непонятностью и непроработанностью шагов по реформированию научного комплекса на фоне недоверия к власти, снижающегося бюджетного финансирования и потому опасений последующих сокращений кадров. Помимо этого, в последнее время сфера науки завязла в решении частных вопросов (расчет библиометрических показателей, изменение документооборота для Федерального агентства научных организаций (ФАНО), объединение ряда институтов).

Пессимизм научного сообщества явно контрастировал с рядом позитивных изменений, которые как раз стали проявляться в прошедшем году. Они выразились в росте числа и повышении качества научных публикаций (темпы роста публикаций в журналах первого квартала возросли, причем количество работ без зарубежного соавторства росло более высокими темпами, чем работ в соавторстве). Кроме того, произошло несколько положительных изменений в области коммерческих приложений результатов науки, в том числе в инновационных кластерах.

6.5.1. Новые стратегические документы

В 2016 г. велась разработка двух новых стратегий: научно-технологического развития РФ (далее – Стратегия НТР) и Национальной технологической инициативы (далее – Стратегия НТИ), а осенью была начата работа по формированию Стратегии развития России на 2018–2024 гг.¹, в которой есть научно-технологические аспекты.

В этих документах сделаны разные акценты. Стратегия НТР фокусируется исключительно на сфере науки и коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности. В Стратегии НТИ научно-технологическая сфера рассматривается в качестве одного из компонентов, который важен для выхода страны на новые высокотехнологичные рынки, но в центре внимания находится бизнес. Рост числа стратегических документов (в дополнение к уже действующим и с учетом ряда отраслевых стратегий, в том числе новых – например, в области развития фотоники) свидетельствует об определенном кризисе в сфере науки и технологий и о попытках стейкхолдеров с разными взглядами найти выход из положения. Действительно, центральные проблемы – связанности элементов инновационной системы, качества государственного управления – сохраняются. Это еще

¹ Дмитрий Медведев и Алексей Кудрин обсудили работу над стратегией развития России с 2018 по 2024 годы // Совет при Президенте по модернизации экономики и инновационному развитию России. 22 сентября 2016 г. <http://i-russia.ru/all/news/31845/>

раз подтвердил очередной рейтинг «Глобальный инновационный индекс 2016»¹. В нем Россия хотя и поднялась на 5 позиций, заняв 43-е место, но продолжает сильно отставать от большинства стран по таким параметрам, как связи в инновационной системе (112-е место среди 128 стран), верховенство закона (104-е место), уровень развития кластеров (101-е место). Конкурентные преимущества страны пока по таким показателям, как большая доля занятости женщин с высшим образованием (2-е место), размеры внутреннего рынка, а также количество отечественных патентных заявок, поданных в российское патентное ведомство, т.е. далеко не по ключевым параметрам.

В основе Стратегии НТР, которая была утверждена президентом РФ 1 декабря 2016 г.², находится концепция «больших вызовов». Этот термин был привнесен в нашу страну несколько лет назад из западной, в основном европейской, практики. Под «большими вызовами» (Grand Challenges) понимаются крупные проблемы, включая продовольственную, демографическую, энергетическую и другие области, а также угрозы национальной безопасности. Стратегия призвана увязать «большие вызовы» с научно-технологическими приоритетами, список которых есть в тексте документа. Важность новой стратегии отметил президент страны в своем послании к Федеральному Собранию, упомянув ряд положений, включая необходимость развития сквозных технологий³, стимулирования конкуренции в научно-технологической сфере и обеспечения долгосрочной поддержки молодых ученых⁴.

В Стратегии НТР зафиксированы два важных параметра финансового обеспечения сферы исследований и разработок: ожидается, что к 2035 г. оно будет составлять 2% ВВП, причем доля частных инвестиций должна быть не ниже государственной⁵. Ожидание такого уровня расходов на науку очень скромное как по размеру, так и по доле частного сектора, поскольку уже сейчас в развитых странах доля расходов на науку в ВВП в среднем превышает 2%, а доля частных инвестиций обычно выше государственных вложений. Это самый пессимистичный параметр Стратегии НТР, поскольку с низким уровнем финансирования сложно добиться серьезных успехов.

В Стратегии НТР есть положение, увязывающее ее со Стратегией НТИ: Национальная технологическая инициатива рассматривается как перспективный инструмент, обеспечивающий «преобразование фундаментальных знаний, поисковых научных исследований и прикладных научных исследований в продукты и услуги, способствующие достижению лидерства российских компаний на перспективных рынках в рамках как имеющихся, так и возникающих (в том числе и после 2030 г.) приоритетов»⁶. Приоритеты, перечисленные в Стратегии НТР, коррелируют с главными технологическими направлениями НТИ. Это цифровые производственные технологии, роботизированные системы,

¹ Представлены результаты сравнительного исследования инновационных систем 128 стран. Источник: The Global Innovation Index 2016. Winning with global innovation. JOHNSON Cornell University, INSEAD, WIPO, 2016. <https://www.globalinnovationindex.org/gii-2016-report>

² Указ Президента РФ «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» № 642 от 01.12.2016 г.

³ Термин, введенный в Стратегии НТИ. Означает технологии, которые важны для развития разных отраслей экономической деятельности (например, цифровые и квантовые технологии).

⁴ Послание Президента Федеральному Собранию. 01.12.2016 г. <<http://kremlin.ru/events/president/news/53379>>

⁵ Пункт 48 Стратегии научно-технологического развития России (версия ноября 2016 г.) <<http://sntrf.ru/upload/iblock/7df/01%20Проект%20Стратегии%20научно-технологического%20развития.pdf>>

⁶ Там же, п. 23.

новые материалы, «большие данные», экологически чистая энергетика и др. В дальнейшем, скорее всего, на операциональном уровне произойдет переформатирование федеральных целевых программ (ФЦП) под новые тематики, поскольку в настоящее время ФЦП «Исследования и разработки» структурирована согласно приоритетам 2011 г.

Стратегия НТИ¹ формулирует в качестве центральной задачи выход на новые рынки, сетевые по своему характеру, за счет развития сквозных (обеспечивающих) технологий, формирования «компаний НТИ»². Характерно, что ориентация на сетевые рынки и «большие вызовы» необязательно стыкуются между собой. Перспективные рынки могут оказаться совсем не там, где есть вызовы, а там, где неожиданно появляются, например, прорывные технологические разработки. Стратегия НТИ – нестандартный документ, поскольку сама Национальная технологическая инициатива, по словам ее идеолога директора направления «Молодые профессионалы» Агентства стратегических инициатив Д. Пескова, это «нечто среднее между системой, проектом, движением и идеологией»³. Для того чтобы появлялись новые российские быстрорастущие компании, выходящие на мировые рынки, нужны «не кадры, а таланты, не министерства, а сервисы»⁴. Соответственно, проект стратегии НТИ рассматривает инструменты и меры государственной политики как сервисы, а научные исследования – как функцию, важную для появления новых технологий.

В свою очередь, по «Стратегии развития России на 2018–2024 гг.» началась подготовительная работа, включая анализ выполнения прежних стратегий. Он показал, что ни одно из мероприятий «Стратегии-2020», касающихся инновационного развития, не было выполнено полностью⁵, и в целом уровень достижения целей в области инноваций в «Стратегии-2020» был ниже, чем в «Стратегии-2010»⁶. Это отчасти объясняет, почему в прошедшем году появилось сразу несколько проектов стратегий.

Особенность текущих версий стратегий – высокая степень обобщения. Акцент сделан на принципах, а механизмы играют соподчиненную роль, и суть их не всегда раскрыта, а ожидаемые результаты слабо увязаны со сформулированными целями (например, с вкладом в решение проблем, сформулированных в виде «больших вызовов»). В то же время при большом числе спорных, нерешенных, в том числе технических, вопросов по всем параметрам научно-технологической сферы – кадры, финансы, организационная структура, система управления, материальная база и обеспечение исследовательского процесса – «Стратегии» важны как способ согласования направления движения, и в новых документах оно изложено достаточно четко.

¹ Подробнее об НТИ см.: Российская экономика в 2015 г. Тенденции и перспективы. Вып.37. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2016. С. 361–364.

² Компания НТИ – это бизнес, ядром которого являются прорывные технические решения и технологии, которые позволяют достичь значительно большего результата меньшими средствами.

³ Куда идем мы с НТИ: соавтор проекта Дмитрий Песков рассказывает о его перспективах. 17.06.2016 г. URL: http://news.ifmo.ru/ru/startups_and_business/initiative/news/5739/

⁴ Там же.

⁵ Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня. Аналитический доклад / ред. М.Э. Дмитриев. СПб.: ЦСР, РАНХиГС, ИЭП, НЭП, 2016. С. 26.

⁶ Там же. С. 29.

6.5.2. Масштабы и формы бюджетного финансирования исследований и разработок

В Стратегии НТР подчеркивается важность фундаментальной науки, и это находит отражение в бюджетных проектировках на 2017–2019 гг. Запланирован прирост бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования по разделу бюджетной классификации «фундаментальные исследования». При этом объемы финансирования Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) будут сокращаться, а Российского научного фонда (РНФ) – расти. На сегодняшний день РФФИ – единственный фонд, поддерживающий небольшие инициативные проекты, результаты которых могут стать основой более крупных исследований, финансируемых в рамках как Российского научного фонда, так и различных программ. Этот фонд обеспечивает поддержание заделов по широкому кругу научных областей без выделения приоритетов, что особенно важно, в том числе для технологического развития, поскольку нельзя заранее предсказать, в какой сфере появятся прорывные технологии. Кроме того, в прошлом году произошло объединение РФФИ и Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ), однако бюджет укрупненного РФФИ остался прежним. Фактическое сокращение бюджета РФФИ снижает возможности поддержания среды зарождения «инициативных исследований».

Объединение РФФИ и РГНФ, по-видимому, связано в первую очередь с бюджетными ограничениями. В начале 90-х годов XX в. РФФИ был единственным фондом, и РГНФ выделился из его состава именно потому, что проекты по естественным, инженерным, общественным, гуманитарным наукам имеют разные цели и приоритеты, поэтому поддерживаются по-разному. Министерство образования и науки РФ и руководство двух фондов объяснило их объединение важностью оптимизации административных издержек, а также не вполне понятной формулировкой: необходимостью «решения новых задач и ответов на вызовы, стоящие перед российской наукой»¹. Кроме того, в пояснительной записке к распоряжению правительства было сказано, что данное решение позволит сформировать единые процедуры доступа к грантам независимо от направлений исследований². Но тогда, казалось бы, надо было объединять все три фонда, включая РНФ. Это действительно обеспечило бы единство процедур.

В свою очередь, у РНФ другая проблема – нестабильный бюджет, так как планируется, что фонд будет получать средства не только от государства, но и из частных источников. Об этом, в частности, говорил В. Путин на заседании Совета при Президенте РФ по науке и образованию³.

На 2017 г. РНФ дополнительно получит 3,5 млрд руб., которые планируется потратить на поддержку постдоков, что очень важно для российской науки и научных лабораторий⁴. К 2019 г. бюджет Российского научного фонда должен существенно возрасти и превысить бюджет РФФИ на 3,2 млрд руб.

¹ Горбатова А. Безопасное объединение. 04.03.2016. URL: http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=116784#.WDqzPH3wip0

² Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 г. № 325-р о реорганизации РФФИ и РГНФ. URL: http://www.rfbr.ru/rffi/ru/news_events/o_1951236

³ URL: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/6/53313>

⁴ Глава РНФ рассказал, на что потратят обещанные президентом 3,5 млрд руб. Источник: URL: <https://indicator.ru/news/2016/11/21/glava-rnf-rasskazal-kuda-potratyat-obeshannye-prezidentom-3-5-mlrd-rublej/>

Если фундаментальную науку ожидает некоторый, хотя, скорее всего, и съедаемый инфляцией, прирост финансирования, то распределение бюджетных ассигнований на прикладные научные исследования по разделам бюджетной классификации (табл. 17) свидетельствует о постепенном их сокращении, а также о текущем приоритете расходов на НИОКР в области национальной обороны.

Таблица 17

Изменение объемов бюджетных ассигнований в области прикладных научных исследований

Наименование	2017 г., млрд руб.	Изменения к предыдущему году, %	2018 г., млрд руб.	Изменения к предыдущему году, %	2019 г., млрд руб.	Изменения к предыдущему году, %
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	346,9	80,2	213,9	61,7	176,4	82,4
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	26,1	94,5	22,8	87,5	22,3	97,7
Исследование и использование космического пространства (раздел «Национальная экономика»)	56,8	35,8	59,2	104,3	65,5	110,5
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	211,0	182,4	189,9	90,0	160,8	84,7
Прикладные научные исследования в области здравоохранения	16,1	89,4	17,0	105,8	16,8	99,0

Источник: рассчитано автором по данным Минфина России.

Прикладные научные исследования в области национальной экономики в 2017 г. будут составлять около 57% расходов на исследования в области национальной обороны и безопасности и к 2019 г. сократятся на 23,8% (к уровню 2017 г.). Наконец, к 2019 г. запланирован прирост ассигнований на исследования в области здравоохранения, которое согласно проекту Стратегии НТР входит в число приоритетов, однако прирост составит лишь 4,3% от уровня 2017 г. и от очень низкой базы – 16,1 млрд руб. Для сравнения: это составляет 4,3% расходов на исследования в области национальной обороны и национальной безопасности.

Постепенный уход государства из сферы поддержки исследований, ориентированных на прикладной результат, – это верный путь (в настоящее время сравнительные объемы государственной поддержки технологических инноваций достаточно высокие в сопоставлении с развитыми индустриальными странами). Однако не все виды бюджетных расходов в области прикладных исследований следует сокращать. Важной функцией государства была и остается поддержка НИОКР в компаниях ранней стадии развития. Ее выполняет Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. К сожалению, его финансирование планируется заморозить на ближайшие три года на уровне 4 млрд руб., хотя фонд успешно и в большом масштабе поддерживает в стране стартапы и малые инновационные компании.

В целом бюджетные ассигнования на НИОКР немного возрастут в абсолютном исчислении, но снизятся или останутся неизменными с учетом инфляции. Это негативный тренд, особенно с учетом того, что пока федеральный бюджет остается основным источником финансирования НИОКР. Вместе с тем сохранение хотя и небольшой, но позитивной динамики расходов федерального бюджета на НИОКР при сокращении в стране абсолютных размеров бюджетных ассигнований на ближайшие годы свидетельствует о том, что наука признана сравнительно важной областью экономической деятельности.

Однако, как свидетельствует история последнего десятилетия, прирост бюджетного финансирования не является единственным фактором успеха в развитии науки и инноваций. Нужны нефинансовые механизмы внутри научно-технологической сферы и вне ее для того, чтобы возросла результативность науки и создаваемых новых технологий.

6.5.3. Преобразования в бывшем академическом секторе

Осенью 2016 г. истекли три года после начала реформы РАН – время, отведенное на анализ состояния академического сектора, его инвентаризацию и принятие решений по оптимизации. Руководство ФАНО заявило о том, что анализ имущественного комплекса завершен, выявлено 600 объектов (в том числе земельные участки), которые можно передавать либо в казну, либо регионам и муниципалитетам¹. Поскольку вопрос сделок с имуществом всегда был болезненным и даже нередко рассматривался аналитиками как истинная причина реформы РАН, то ФАНО специально подчеркнуло, что «золотого актива» среди запланированных к передаче объектов нет. Действительно, тема возможных сделок с имуществом не привлекла существенного внимания научной общественности. Более актуальными были вопросы реструктуризации институтов, возможного сокращения кадров, финансирования фундаментальных исследований, а также формирования комплексных планов научных исследований.

Оценка результатов реформ со стороны РАН и ФАНО имеет принципиально разный характер.

Руководство ФАНО обнародовало данные о позитивных изменениях в системе институтов. Были отмечены: 50%-й рост числа аспирантов в институтах ФАНО по сравнению с 2013 г.²; рост к началу 2016 г. в 1,5 раза заработной платы сотрудников институтов; 14%-й прирост за два года числа публикаций в рецензируемых журналах; существенное омоложение директорского корпуса³; формирование новых федеральных научных центров, ответственных за реализацию приоритетных научных проектов.

По контрасту руководство РАН и академических институтов оценивает результаты работы ФАНО и сложившуюся ситуацию негативно: предсказывается дальнейшая «деградация и маргинализация»⁴; констатируются прохождение «точки невозврата»⁵, а также низкий уровень финансирования, обеспечивающий только выживание⁶. Более того, в сентябре прошла «неделя протеста» профсоюза РАН, направленная против сокращения бюджета на науку⁷. Действительно, фактические бюджетные ассигнования на

¹ Наука превращается в практику и, в общем, в экономику. Глава ФАНО рассказал «Ъ», как идет реформа РАН // Коммерсантъ. 25.10.2016 г. № 198. С. 1. URL: <http://kommersant.ru/doc/3125352>

² Там же.

³ Медведев Ю. Забастовка по-академически // Российская газета. 12.04.2016 г. № 6946. URL: <https://rg.ru/2016/04/12/glava-fano-rasskazal-skolko-uchenyh-ediat-chuzhoj-hleb.html>

⁴ Ваганов А. Сокращение численности ученых – процесс неизбежный // Независимая газета. 02.08.2016 г. URL: http://www.ng.ru/science/2016-08-02/3_kartblansh.html

⁵ Евдокимова Д. Академик РАН Юрий Рыжов. Наука и образование уже ушли из страны // Новые известия. 01.08.2016 г. URL: <http://www.newizv.ru/society/2016-08-01/243893-nauka-i-obrazovanie-uzhe-ushli-iz-strany.html>

⁶ Макеева А., Лабутина Д., Викулова А. Ученые опровергают законы финансирования // Коммерсантъ. 16.09.2016 г. № 171. URL: <http://kommersant.ru/doc/3089459>

⁷ Денег не хватает даже на оклады // Новая газета. 14.09.2016 г. № 102. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2016/09/14/69840-deneg-ne-hvataet-dazhe-na-oklady>; Макеева А., Лабутина Д., Викулова А. Ученые опровергают законы финансирования // Коммерсантъ. 16.09.2016 г. № 171. URL: <http://kommersant.ru/doc/3089459>

НИОКР сокращались, а заработная плата исследователей, которая должна к 2020 г. вдвое превысить среднюю по региону, росла медленнее запланированного. Из 700 институтов ФАНО только 170 смогли достичь установленного на 2016 г. значения – 145,8% средней зарплаты по региону¹.

Таким образом, сложившееся положение выглядит противоречиво, и потому важно разобраться, в чем состоят результаты реформ, как их можно оценивать. Можно выделить *три основных направления реформирования*.

Первое – реструктуризация работы институтов так, чтобы они в большей мере отвечали потребностям экономики и /или были более эффективными с точки зрения количества и качества научных результатов. Оценка по этому параметру – это рост, например, патентования, наращивание числа малых компаний, создаваемых институтами, рост сотрудничества с индустрией, а также рост числа публикаций в рецензируемых изданиях и их цитирования. Структурированных данных по перечисленным параметрам нет, однако дебаты вокруг реструктуризации и, главное, способов ее проведения были одними из самых серьезных.

За год было начато несколько громких слияний, состоявших в объединении разнопрофильных институтов, расположенных на одной территории, с целью оптимизации численности административного персонала и концентрации ресурсов. Это, по мнению ФАНО, даст возможность сбалансированно реагировать на внешние вызовы и использовать конкурентные преимущества². В течение года было несколько прецедентов проведенных или обсуждавшихся объединений³. Руководство ФАНО утверждало, что объединение институтов происходит исключительно добровольно, после всестороннего обсуждения. Руководство РАН, в свою очередь, приводило доводы в пользу того, что к объединению принуждали теми или иными способами (например, угрозой присоединения академических институтов к вузам, сокращениями научного персонала и др.). В итоге реструктуризация, по мнению ее противников, может привести к сжатию фронта научных исследований и утрате перспективных направлений⁴ и в целом облегчает последующие сокращения, так как институты при объединении теряют юридическое лицо, получая, по сути, статус лаборатории⁵. Вместе с тем были и стремящиеся к объединению и получению новых статусов (Федерального исследовательского центра, Национального исследовательского института), поскольку ФАНО объявило о том, что новые объединенные институты будут освобождены от оценки результативности их деятельности.

В целом негативные оценки реструктуризации преобладали, и на осенней сессии общего собрания РАН было принято постановление, которое требовало приостановления реструктуризации и проведения оценки результатов уже прошедших объединений академических институтов. Стоит отметить, что для реструктуризации есть основания и

¹ Волчкова Н. Стабильная стагнация? Ученым снова обещают неприятности // Поиск. 13.01.2017 г. № 1-2. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/22023/>

² Наука превращается в практику и, в общем, в экономику. Глава ФАНО рассказал «Ъ», как идет реформа РАН // Коммерсантъ. 25.10.2016 г. № 198. С. 1. URL: <http://kommersant.ru/doc/3125352>

³ Волчкова Н. Обобщая частности. РАН проложит собственный курс // Поиск. 11.11.2016 г. № 45. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/21191/>

⁴ Замглавы РАН: нынешние тенденции в управлении наукой создают большие риски // РИА Новости. 19.08.2016 г. URL: <https://ria.ru/interview/20160819/1474792035.html>

⁵ Волчкова Н. Обобщая частности. РАН проложит собственный курс // Поиск. 11.11.2016 г. № 45. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/21191/>

предпосылки, в том числе касающиеся как кадрового состояния институтов, так и разрабатываемых в них тематик. Однако попытки объединить институты действительно иногда имели скандальный характер. Известны также случаи сокращения научных сотрудников после реструктуризации, при обещании оптимизировать только административно-управленческий персонал¹. Все это снизило уровень доверия к проводимым преобразованиям.

Подозрение в том, что окончательная цель всех изменений – сокращение числа научных сотрудников и ухудшение общих условий проведения исследований, – доминирует в научном сообществе. Такие опасения как высказывались в явной форме, так и подразумевались. Примером может быть реакция на предложение РАН и ФАНО провести внутреннюю внеплановую аттестацию научных сотрудников и подразделений, обнаруженное в форме письма директорам научных организаций и руководителям отделений РАН в октябре 2016 г. Был запрошен перечень показателей научной (включая международную), преподавательской и экспертной работы научных сотрудников. В принципе, такие данные помогают более объективно посмотреть на эффективность работы научных работников, и это полезно знать администрациям институтов. Однако письмо-предложение вызвало среди научных сотрудников сильное беспокойство, и немедленно было высказано предположение, что данный мониторинг проводится в связи с намерением сократить численность кадров². Определенные сокращения и оптимизация в институтах действительно нужны, и об этом лучше объявлять открыто. Когда провозглашаются одни цели (например, «просто проверка»), а затем предпринимаются иные действия, создается атмосфера напряженности и даже временами истерии, что усложняет проведение реформ.

Одна из ключевых проблем также в том, что объединение институтов началось до оценки результативности деятельности академических организаций, принципы и методика проведения которой (включая формирование референтных групп)³ обсуждались не один год. Длительные дебаты продолжались и в 2016 г.; в июне ФАНО внесло корректировки в методику оценки организаций, притом что в начале марта сообщило о запуске процесса оценки и начале сбора данных по институтам⁴. Первые итоги оценки ожидаются к июлю 2017 г.⁵

В целом процесс реформ в РАН оказался инерционным. Это справедливо и в отношении РАН как организации, выбирающей новых академиков и членов-корреспондентов. Кульминацией событий в конце года стали выборы в РАН, которые показали, что традиция избрания в члены академии на основе договоренностей, связей, в том числе род-

¹ Биологические институты в Пущине объединят к концу 2016 г. // Научная Россия. 29.04.2016 г. URL: <https://scientificrussia.ru/articles/biologicheskie-instituty-v-pushchino-obedinyat-k-kontsu-2016-goda>

² Сапрыкина Д. Либо займитесь научной работой, либо освобождайте места: о внеплановой аттестации научных сотрудников // Индикатор. 21.10.2016 г. URL: <https://indicator.ru/article/2016/10/21/esli-sotrudnik-ne-hochet-ego-ne-uvolish/>

³ Подробнее см.: Дежина И. Состояние науки и инноваций // Российская экономика в 2015 г. Тенденции и перспективы. Вып. 37. М.: Институт Гайдара, 2016. С. 353–355.

⁴ Волčkova Н. Турнир приоритетов. Начался новый этап научной реформы // Поиск. 04.03.2016 г. № 9. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/17875/>

⁵ Колесова О. Сохранение с сокращением. Ученым обещаны трудности // Поиск. 23.12.2016 г. № 51. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/21804/>

ственных, а также избрания чиновников и других лиц, не показавших выдающихся успехов в науке, сохранилась и даже усиливается¹. Однако если раньше такие прецеденты обсуждались в достаточно узком кругу околоакадемического научного сообщества, то теперь благодаря публичному диалогу президента В. Путина и президента РАН академика В. Фортова это стало достоянием широких слоев общественности. Причиной послужило избрание чиновников в состав РАН, притом что действовало распоряжение президента страны о нежелательности таких действий. В итоге все чиновники, избранные академиками и членами-корреспондентами, были уволены со своих должностей, и им было предоставлено право полностью посвятить себя научной работе. Кроме того, публично обсуждались результаты выборов в академию с точки зрения того, что в академию были избраны далеко не всегда ведущие ученые (если судить по библиометрическим показателям соискателей званий членов-корреспондентов и академиков)². Эти эпизоды нанесли урон репутации академии, которая в качестве оправдания принципов своей деятельности часто апеллировала именно к морально-этическим и высоким научным ценностям.

Второе направление – оптимизация текущего функционирования институтов, эффективность которой может измеряться снижением бумагооборота, нагрузки на институты по числу проверок и объемам отчетности со стороны ФАНО. В реальности отчетная нагрузка на институты возросла, отчасти она обусловлена необходимостью проведения инвентаризации. Наряду с этим наблюдалась растущая роль ФАНО в выборе тематик исследований, к чему относится и слияние институтов, неизбежно сопровождаемое корректировкой направлений исследований. ФАНО решило сопоставить разрабатываемые тематики с теми направлениями, которые активно развиваются в мире, чтобы выбрать области, которые следует поддерживать и развивать³. При этом существующая программа фундаментальных исследований РАН не учитывалась при проведении этой работы. На практике поиск новых приоритетов привел к формированию комплексных планов научных исследований (КПНИ). Это инструмент формирования сетевых связей между институтами ФАНО, работающими в рамках перспективной тематики. Цель кооперации – обеспечение международной конкурентоспособности проводимых исследований и ускорение коммерциализации прикладных результатов. В то же время полномочия по управлению такими сетевыми проектами передаются ведущему институту-координатору. Поскольку финансирование КПНИ осуществляется в основном из бюджетных средств, то, по сути, это новый механизм перераспределения финансовых ресурсов ФАНО. В такой схеме есть безусловные плюсы: оценка актуальности тематики проводится как РАН, так и заинтересованными ведомствами, а также представителями биз-

¹ По данной теме было опубликовано очень много материалов, подготовлены новостные и видеосюжеты, подробно анализирующие биографии чиновников, а также историю выборов в академики и члены-корреспонденты РАН, в том числе по отделениям. См., например: *Соболев Б.* Семейный подряд: академики протаскивают в РАН даже бездарных детей // ВЕСТИ.RU. 03.12.2016 г. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2828671>; Эксперт оценил ущерб для РАН в связи с увольнением чиновников // Lenta.ru. 28.11.2016 г. URL: <https://lenta.ru/news/2016/11/28/harm/>

² См., например: *Полянин А.* Как спасти репутацию Академии наук // Индикатор. 01.02.2017 г. URL: https://indicator.ru/article/2017/02/01/kak-spasti-reputaciyu-akademii-nauk/?utm_source=fbsharing&utm_medium=social

³ *Волчкова Н.* Турнир приоритетов. Начался новый этап научной реформы // Поиск. 04.03.2016 г. № 9. URL: <http://www.poisiknews.ru/theme/science-politic/17875/>

неса, отсеиваются устаревшие тематики, в течение многих лет перекочевывавшие из одной программы фундаментальных исследований РАН в другую¹. Число таких приоритетных направлений – претендентов в КПНИ растет: по данным на середину прошлого года, их было 65². Но КПНИ также оказались дискуссионной мерой – сторонники (как правило, уже участвующие в КПНИ) говорят о перспективности такого механизма с точки зрения переориентации на современные тематики исследований. Противники утверждают, что КПНИ – это вмешательство ФАНО в деятельность по определению направлений исследований, которой занимается РАН.

Третье направление – это совершенствование экспертной функции РАН и институтов ФАНО с точки зрения их включенности в выбор и реализацию приоритетных научных направлений, экспертизу крупных социально-экономических проектов, что было закреплено за академией согласно новому (от 2013 г.) законодательству. В этой сфере началось некоторое упорядочение работы, появился институт «экспертов РАН», которые выбираются на конкурсной основе с учетом количественных (публикации, прошлый опыт экспертной работы) и качественных оценок (необходима рекомендация члена РАН, профессора РАН или президиума РАН, ученого совета института). Экспертный совет РАН провел проверку 5000 проектов, которые выполнялись в 1582 государственных научных организациях и вузах. Она показала, что только 7% работ соответствуют мировому уровню, в то время как 26% проектов следует закрыть ввиду отсутствия научной значимости. Это важный результат, хотя и показывающий небольшой срез науки. Оценивались далеко не все проекты. Так, работы, выполняемые по грантам РФФИ, РНФ, РГНФ, не рассматривались, а их в сумме около 20 тыс. Экспертиза также подтвердила, что пока уровень академической науки выше вузовской, поскольку результаты академических исследований больше публикуются в международных изданиях, а вузовских – в отечественных³.

Таким образом, при негативной оценке научным сообществом хода реформ академического сектора, вызванной сокращениями, давлением отчетности и неясными планами, по ряду параметров наметились позитивные сдвиги. Это касается как публикационной активности, так и корректировки тематик научных работ.

6.5.4. Наука в вузах

Меры поддержки науки в ведущих вузах, в том числе участвующих в знаковом для страны проекте «5-топ 100» по вхождению ведущих российских вузов в мировые рейтинги, реализовывались достаточно последовательно. У 21 вуза, участвующего в данной программе, есть определенные успехи, показывающие эффективность дополнительного бюджетного финансирования. В вузах появились сильные научные группы, в том числе благодаря приглашению зарубежных ученых. Некоторые университеты в несколько раз нарастили число публикаций по сравнению с 2013 г.: например, исследователи Томского государственного университета стали публиковаться в 4,3 раза больше, НИУ ВШЭ – в 4 раза⁴.

¹ Шаталова Н. Планировать будем: НИИ работают по комплексным планам научных исследований // Экспир. 13.05.2016 г. URL: <https://xpir.ru/articles/Planirovat-budem>

² Там же.

³ Щербина Е. Давайте сменим тему. Российской науке не хватает ресурсов и новизны. 01.02.2017 г. URL: <http://chrdrk.ru/sci/davaite-smenim-temu>

⁴ Экватор Проекта 5-100: фокусировка вузов на предметные рейтинги. 20.10.2016 г. URL: <http://news.ifmo.ru/ru/education/official/news/6130/>

Именно растущее число публикаций, подготовленных сотрудниками ведущих вузов, в журналах, индексируемых в базах данных Web of Science или Scopus, стало наиболее ярким признаком улучшений. Темпы прироста числа вузовских статей опережали публикационную активность сотрудников институтов ФАНО, хотя одновременно выросло количество публикаций в соавторстве. Особенно показательны данные по высокоцитируемым статьям (а значит, наиболее примечательным для научного сообщества): в большинстве вузов-лидеров такие статьи опубликованы в основном в соавторстве с академическими учеными (рис. 25).

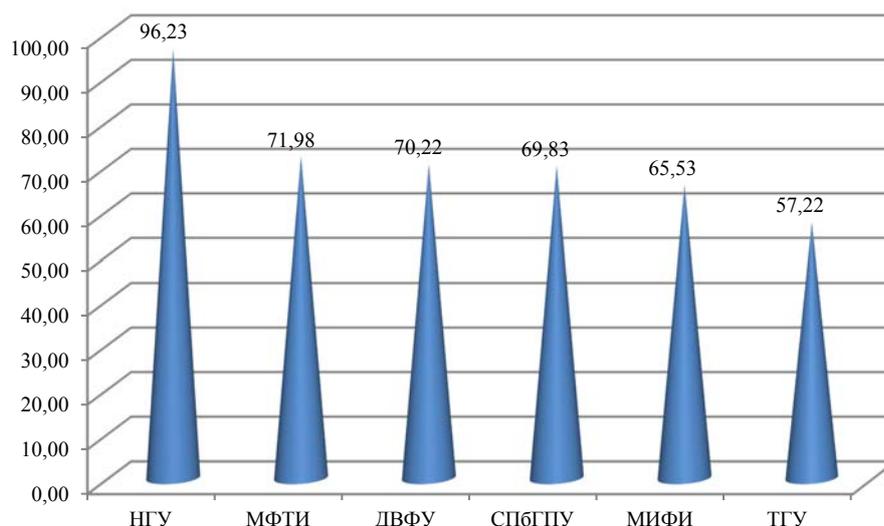


Рис. 25. Доля высокоцитируемых статей в Q1 JCR-2015 с аффилиацией РАН, %, 2011–2015 гг.

Источник: Стерлигов И. Публикационная активность России: основные характеристики, роль РАН и вузов первой волны 5–100. Презентация в МФТИ. 10.11.2016 г.

Политика по усилению науки в вузах в целом правильная, но должна осуществляться не только через дополнительное финансирование проектов и центров внутри вузов. Важно поддерживать кооперацию с академическими институтами, а также проводить системные изменения в самой деятельности вузов, касающейся распределения преподавательской и исследовательской нагрузки, видов преподавания и консультирования, соотношения численности студентов и аспирантов. Однако пока таких перемен нет либо они минимальны. В то же время рост финансирования вузов происходит на фоне относительной стагнации бюджетных ассигнований на другие сектора науки. Это привело к появлению ряда негативных явлений, таких как переманивание сотрудников, накручивание числа публикаций, мелкотемье и т.д. Назначенный в августе новый министр образования и науки О. Васильева обратила внимание, в частности, на то, что рост публикаций происходит слишком высокими темпами, и потому вызывает сомнение уровень проводимых исследований: «В попытках выполнения необходимых критериев мы ищем непонятные журналы, непонятные возможности их напечатать, и возникает вопрос качества материалов, цена вопроса, которая определяет эти статьи. Наверное, пора призадуматься, стоит

ли так бежать»¹. Это один из эффектов стремления войти в рейтинги. Следует отметить, что в мире возрастает критика ранжирования университетов, так как большинство рейтингов придает слишком большой вес «науке высоких достижений», недооценивая роль собственно качества обучения. В перспективе это может негативно сказаться именно на уровне подготовки студентов².

Одновременно экономические факторы, в том числе девальвация рубля, негативно повлияли на ряд важных для ведущих вузов показателей. Так, число привлеченных из-за рубежа специалистов сократилось на 20%³, заработная плата профессорско-преподавательского состава увеличивается благодаря росту аудиторной нагрузки до максимально разрешенной Министерством образования и науки – 900 часов в год⁴, что снижает возможности качественно заниматься научными исследованиями. Действительно, сейчас даже в ведущих вузах на преподавание тратится 75% рабочего времени⁵.

В конце года начался пересмотр программ поддержки вузов, включая вузовскую науку, и вполне вероятно, могут произойти изменения основных показателей достижения целей. В 2017 г. будет запущен приоритетный проект «Вузы как центры пространства создания инноваций», согласно паспорту которого вузы, участвующие в «5-топ 100», будут фактически переориентированы на отраслевые и предметные рейтинги. К 2025 г. не менее 10 вузов должны не менее двух лет подряд входить в топ-100 мировых рейтингов, не менее 20 – в топ-300⁶.

Важно было бы одновременно пересмотреть состав вузов-участников, добавив к критериям отбора еще один: вхождение на 1 января 2017 г. в число топ-300 в каком-либо из международных рейтингов по одной или нескольким дисциплинам (предметные рейтинги). Именно такие вузы имеют потенциал закрепиться в группе лидирующих по предметным рейтингам, и важно было бы сконцентрировать ресурсы на их поддержке. Тогда состав вузов – участников Программы может несколько измениться: некоторые из входящих в Программу вузов ее покинут, тогда как есть ряд вузов, не принимающих в ней участия, которые уже находятся в топ-300 предметных рейтингов.

Дальнейшему повышению качества исследований в вузах может способствовать разрешение им самостоятельно присуждать ученые степени, как это принято в ведущих зарубежных университетах. Пока такое право получили только МГУ им. М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургский государственный университет⁷. В то же время логично возникают опасения, что такая мера преждевременная, так как при нынешнем уровне этических требований может начаться неконтролируемое присуждение научных степеней.

¹ Васильева О. Опорные вузы не будут создаваться путем реорганизации. 22.11.2016 г. URL: <http://tass.ru/obschestvo/3804882>

² Altbach P.G., Hazelkorn E. Why most universities should quit the ranking game // University World News. 2017. January 8. Iss. 442. URL: <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20170105122700949>

³ Возовикова Т. Вложить в продвижение. Участники проекта 5-100 жаждут новых инвестиций // Поиск. 28.10.2016 г. № 44. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/edu/21079/>

⁴ Руководство вузов обвинили в завышении средних зарплат преподавателей. 19.09.2016 г. URL: http://www.gosnews.ru/news/obshchestvo/rukovodstvo_vuzov_obvinili_v_zavyshenii_srednikh_zarplat_prepodavateley

⁵ Чошанов М. Бессмысленная гонка. Российские ученые проигрывают еще на старте // Поиск. 20.01.2017 г. № 3. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/science-politic/22137/>

⁶ Паспорт приоритетного проекта «Вузы как центры пространства создания инноваций». Утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 25.10.2016 г. № 9. URL: <http://government.ru/media/files/OnTUmegFLNj5Uqtac57y1WG1EtMG9ABe.pdf>

⁷ Внесены изменения в Закон о науке и государственной научно-технической политике. 23.05.2016 г. URL: <http://kremlin.ru/acts/news/51971>

Здесь важно выработать четкие критерии для университетов, которые могут быть наделены этим правом, и проводить тщательный мониторинг активности новых диссертационных советов. Последнюю функцию с успехом могут выполнять общественные организации и сетевые сообщества, включая «Диссернет».

Помимо чисто научной деятельности, ведущие вузы призваны заниматься прикладными исследованиями и разработками, востребованными экономикой. И здесь ключевым становится их взаимодействие с компаниями, а также создание малых инновационных предприятий. Пока в этой сфере деятельность ведущих вузов не так успешна, как в части наращивания публикационной активности. Исследование 40 ведущих российских вузов (участников проекта «5-топ 100», НИУ и федеральных университетов), проведенное РВК и университетом ИТМО, показало, что примерно половина малых инновационных компаний, созданных вузами, не приносит дохода, практически отсутствует прибыль от управления интеллектуальной собственностью, число международных патентов невелико, а у 28 из 40 вузов их нет вообще¹.

Одна из сохраняющихся проблем связана с уровнем прикладных НИОКР в вузах, слабо востребованных промышленностью. Опрос Института менеджмента инноваций НИУ ВШЭ, проведенный по заказу Сколтеха², показал, что средние высокотехнологичные компании в основном ожидают от вузов не новых разработок, а только подготовленных кадров. Заказы на НИОКР точечные, что отчасти обусловлено узким профилем работы самих компаний. При этом были выявлены три основные проблемы взаимодействия, касающиеся научной кооперации и заказов на НИОКР:

- 1) отсутствие в вузах представлений о реалиях коммерческого производства и разность мотиваций;
- 2) недостаточный уровень квалификации специалистов, работающих в вузах;
- 3) большой объем бюрократических процедур в вузах, высокая формализация процессов принятия решений.

Дополняющие и непротиворечивые данные были получены по итогам опроса компаний, входящих в клуб директоров по исследованиям и разработкам (R&D Club)³, согласно которым 77% компаний никогда не покупали у вузов лицензии (патенты) и 84% не покупали созданные вузами компании.

Таким образом, если качество фундаментальных и поисковых научных исследований в вузах растет, в том числе за счет кооперации с академическими учеными и приглашения на работу зарубежных исследователей, то прикладная вузовская наука остается на невысоком уровне и мало востребована компаниями.

6.5.5. Проблемы измерения результативности научных исследований

Реформирование организаций государственного и вузовского секторов науки неизбежно актуализирует тему оценки результативности научной деятельности. Полемика по этому поводу продолжалась в течение всего 2016 г.

¹ *Возовикова Т.* Прибыли не прибыло. Экспертов печалит доходы от вузовских инноваций // Поиск. 11.11.2016 г. № 45. URL: <http://www.poisknews.ru/theme/edu/21225/>

² Опрос проводился Институтом менеджмента инноваций НИУ ВШЭ в начале 2016 г. среди 150 высокотехнологичных компаний, 90% из которых – средние. Анкетирование было дополнено рядом глубинных интервью с представителями компаний.

³ *Макеева А., Савельев А.* Неполное высшее образование // Коммерсантъ. 06.06.2016 г.

Обсуждались в основном методы измерения научной результативности и то, как давление регулятора с точки зрения требований к количеству и качеству публикаций (индекс Хирша) приводит к незапланированным эффектам в виде искажений и размывания этических норм. В частности, на примере ученых-экономистов была предложена систематизация типов искажений информации об их научной результативности¹ с выделением шести ее типов. Они систематизированы следующим образом: цитируются ненаучные труды (например, справочники и статистические сборники); работы цитируют в основном соавторы; статьи пишутся только в соавторстве или с большим числом соавторов; организуется цитирование статей в подконтрольных журналах; наконец, статьи публикуются в сомнительных изданиях. С точки зрения научной этики ситуация благополучнее в бывших академических институтах и разнороднее – в вузах. Это можно объяснить тем, что перед вузами поставлены наиболее жесткие требования по достижению показателей числа публикаций и их цитирования, особенно если они входят в группы специальной государственной поддержки (опорные университеты, вузы программы «5-топ 100»). Одновременно именно в академическом секторе издавались наиболее известные, в том числе переводные, российские научные журналы, поэтому сформировалась культура подготовки и публикации статей.

Отдельной темой дискуссий были собственно технические проблемы библиометрических измерений: например, каким образом может быть достигнут приведенный в Указе президента РФ показатель доли российских публикаций в базе данных Web of Science². Следует отметить, что тема использования библиометрических показателей активно развивается и за рубежом, конструируются новые показатели, призванные точнее отразить вклад ученых и журналов в развитие науки³. Этот своего рода ажиотаж представляет собой отражение усиливающейся тенденции использовать библиометрию для оценки работы отдельных ученых, научных лабораторий и институтов и на этой основе принимать финансовые и кадровые решения.

Фокус на формальные показатели в научной политике стал избыточным, и, в конечном счете, это снижает реальную продуктивность науки⁴. Этот путь уже пройден в большинстве стран с развитой наукой, понимание важности экспертных оценок укрепилось. В России часто все идет с отставанием, с одной стороны, и с гипертрофированным приданием важности какой-то мере – с другой. «Живучесть» формального подхода объяснима – оценка по наукометрическим показателям удобна для управления.

Проблема публикационной активности связана с темой международного сотрудничества и мобильности ученых. Недавнее исследование партнерств стран АТЭС показало, что у России доля статей в соавторстве с учеными из США и Германии сравнительно

¹ Балацкий Е., Юревич М. Измерение академической этики // Независимая газета – наука. 25.05.2016 г. URL: http://www.ng.ru/nauka/2016-05-25/11_etika.html

² Указ Президента Российской Федерации от 7.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки», согласно которому к 2015 г. доля публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), должна была составить 2,44%. Источник: URL: <https://rg.ru/2012/05/09/nauka-dok.html>

³ См., например: Hammarfelt B., Rushforth A. Judging merits in the age of the h-index: Citizen bibliometrics in biomedicine and economics. 2016. URL: <https://arxiv.org/pdf/1609.04931>; Leydesdorff L., Wouters P., Bornmann L. Professional and Citizen Bibliometrics: Complementarities and ambivalences in the development and use of indicators. 2016. URL: <https://arxiv.org/pdf/1609.04793v1.pdf>

⁴ Sarewitz D. The pressure to publish pushes down quality // Nature. May 12, 2016. Vol. 533. P. 147.

выше, чем с другими странами (табл. 18). Такое партнерство должно позитивно влиять на развитие российских исследований. В этих же странах существенна доля ученых – эмигрантов из России и бывшего СССР, что частично объясняет высокие показатели соавторства. В то же время для США, Китая и Японии Россия – второстепенный партнер, так как ученые этих стран опубликовали менее 1% статей с российским участием.

Таблица 18

Публикации в соавторстве за 2011–2015 гг., % от общего числа национальных публикаций страны

	Страны-партнеры							
	США	Китай	Германия	Великобритания	Франция	Италия	Япония	Канада
США	–	5	3	4	2	2	2	2
Япония	8	5	3	3	2	1	–	1
Китай	7	–	1	2	1	–	1	1
Россия	7	2	7	4	4	3	2	–

Источник: Mapping Researcher Mobility. Measuring research collaborations among APEC economies / Australian Government, Department of Education and Training, APEC. May 2016.

Характерно, что в США, несмотря на самодостаточность страны, относительно высокий уровень кооперации с рядом стран (Китай, Великобритания). Это свидетельство того, что интернационализация науки становится ее универсальной характеристикой (исключая страны, намеренно следующие изоляционистской политике). С этой точки зрения тревожно последовательное закрытие представительств зарубежных организаций и фондов, выделяющих российским ученым гранты на научные исследования, в том числе совместные. В 2016 г. был закрыт IREX (Американский совет по международным исследованиям и обменам)¹ и начал сворачивать свою деятельность в России Американский фонд гражданских исследований и развития (CRDF Global). В дополнение к этому прекратилось сотрудничество с США в научных исследованиях в ядерной и энергетической сферах, что стало реакцией России на введение санкций².

Таким образом, хотя международное сотрудничество может быть эффективным способом наращивания числа цитируемых публикаций, стимулы к нему в текущей экономико-политической обстановке остаются противоречивыми.

6.5.6. Научная эмиграция и планы по возвращению ученых в страну

Эффективное функционирование научного комплекса непосредственно связано с качеством кадров. 2016 г. был примечателен тем, что впервые за долгие годы был отмечен скромный прирост численности исследователей, хотя интерпретация этого явления не так очевидна. Например, прирост научных кадров происходил во время кризиса конца 1990-х годов, длился два года, а потом опять началось сокращение исследователей. Сейчас небольшой прирост может быть индикатором не улучшения ситуации в науке, а ухудшения ее в других областях, приведшего к временному притоку кадров в науку.

Одновременно начался новый виток отъезда исследователей за рубеж, преимущественно молодых, и рост среди них настроений к эмиграции либо уходу из науки. Точных численных данных по оттоку нет, однако экспертные оценки свидетельствуют о его

¹ URL: <http://www.ntv.ru/novosti/1624710/>

² Россия приостановила научное сотрудничество с США по мирному атому // Русская служба BBC. 05.10.2016 г. URL: <http://www.bbc.com/russian/news-37568552>

увеличении. Даже благополучно работающие в элитных лабораториях (например, созданных согласно постановлению правительства № 220¹) обдумывают свой уход из российской науки. При этом группу «потенциально утекающих» составляют преимущественно мотивированные молодые исследователи с высокими показателями научной продуктивности². Более половины хотели бы остаться работать в этих лабораториях, «если ситуация не ухудшится»³. Это свидетельствует о том, что, помимо собственно хороших условий, для научной работы важны внешняя среда и ясные перспективы существования самих лабораторий. Действительно, по оценкам ученых, не более половины лабораторий, созданных по постановлению № 220, стали устойчивыми структурами⁴.

Похожие данные о миграционных намерениях были получены и по институтам ФАНО. Молодые ученые отмечают усложнение работы в связи со сворачиванием поездок на международные конференции, с сокращением финансирования закупки импортных реактивов и с другими финансовыми ограничениями⁵. По данным опроса, проведенного в Сибирском отделении РАН, около 40% молодых ученых не видят для себя в России научных перспектив⁶. Помимо финансовых факторов, это, скорее всего, реакция сотрудников академических институтов на продолжающиеся реформы, цели и перспективы которых не вполне понятны научному сообществу.

Следует отметить, что проблема ухода молодежи из науки является не чисто российской. Она затронула многие страны мира и превратилась в знак трансформаций во всей системе производства научного знания. В мире уход молодежи из науки связан с усложнением получения финансирования и его нестабильностью, с большой рабочей нагрузкой на постдокторской стадии, с растущим давлением в отношении публикационной активности⁷. Таким образом, в российской науке частично – в дополнение к собственным проблемам – отражается общий тренд кризиса организации науки.

Отток кадров теперь уже с очевидностью обнажил проблему недостаточности интеллектуальной среды. В некоторых научных направлениях стало слишком мало коллективов, работающих на международном уровне, среда общения истончается, поэтому решением могло бы быть усиление международного сотрудничества, в том числе с учеными-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 9.04.2010 г. № 220 «О мерах по привлечению ведущих ученых в российские образовательные организации высшего образования, научные учреждения, подведомственные федеральному агентству научных организаций, и государственные научные центры Российской Федерации в рамках подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора» государственной программы Российской Федерации «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 гг.».

² Душина С., Николаенко Г., Евсикова Е. Время работать в России? Молодые ученые в условиях институциональных изменений // Социология науки и технологий. 2016. Т. 7. № 3. С. 40.

³ Там же. С. 44.

⁴ Вишневецкая Ю. «Приманка мозгов»: можно ли вернуть уехавших из России ученых? 30.06.2016 г. URL: <http://inosmi.ru/science/20160630/237032504.html>

⁵ Терентьев Д. Кровь из РАН. 11.03.2016 г. URL: <http://argumenti.ru/toptheme/n529/438091>

⁶ Асеев А. 40% молодых ученых Сибирского отделения РАН не видят в России для себя научных перспектив. 10.03.2016 г. URL: <http://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=98087056-e028-4c42-8c36-5c483eff0b3d#content>

⁷ Powell K. Hard work, Little reward: Nature readers reveal working hours and research challenges // Nature. November 4, 2016. URL: http://www.nature.com/news/hard-work-little-reward-nature-readers-reveal-working-hours-and-research-challenges-1.20933?WT.mc_id=FBK_NA_1611_FHNEWSHARDWORKLITTLEREWARD_PORTFOLIO

соотечественниками за рубежом. Рецепты того, что надо делать для развития международных связей, в общем-то хорошо известны: научные обмены; стажировки аспирантов и молодых кандидатов наук за рубежом; выделение средств на участие с докладами на международных конференциях; обучение английскому языку; облегчение визового режима для того, чтобы зарубежным ученым было проще приезжать в Россию. Все это не раз обсуждалось и даже делается в отдельных университетах и научных организациях. Однако важны стимулы от государства, а в ряде случаев – решения (в частности, это касается вопросов предоставления виз иностранным ученым).

В прошедшем году был избран подход к интернационализации за счет массированного притока ученых-соотечественников из-за рубежа. Агентство стратегических инициатив объявило о планах привлечения в страну 15 000 ученых в течение 5 лет¹, а Российская венчурная компания приступила к изучению возможности и путей реализации этой идеи. По всей видимости, ожидания состоят в том, что за счет привлечения в страну зарубежных ученых можно будет быстро решить кадровые проблемы науки.

Как это характерно для тематики, посвященной русскоязычным ученым, работающим за рубежом, цифры редко основаны на расчетах, за ними не стоят масштабные количественные исследования. Число 15 000 – из того же ряда. При этом по мере усиления участия диаспоры в науке страны (а это действительно происходит, в том числе благодаря программе мегагрантов и проекту «5-топ 100») растет число как сторонников сотрудничества с русскоязычными учеными, так и его противников. Однако в целом стороны сходятся во мнении, что должно расширяться международное, а не только русскоязычное сотрудничество.

6.5.7. Меняющийся ландшафт инноваций

В 2016 г. наиболее активную позицию в области развития технологических инноваций занимало Министерство экономического развития РФ. Именно по его инициативе реализуется программа инновационных территориальных кластеров, началась поддержка экспортоориентированных высокотехнологичных компаний – «национальных чемпионов», и оно же отвечает за программы инновационного развития компаний с государственным участием. В прошедшем году проходило много обучающих мероприятий, конкурсов, семинаров и конференций, число которых возросло по сравнению с прошлыми годами, в том числе благодаря началу реализации проектов Национальной технологической инициативы. При этом государство вкладывает сравнительно много в развитие инноваций (рис. 26). Доля инновационно активных предприятий в России составляет в среднем менее 9% на фоне 30–50% в развитых индустриальных странах, но почти 24% российских компаний получали федеральное финансирование на технологические инновации. В зарубежных странах, за исключением Франции, соотношение обратное: доля инновационно активных компаний превышает долю компаний, получающих на это федеральное финансирование.

В то же время инновационная активность малого бизнеса и крупных компаний, масштабы венчурного финансирования практически не изменились, а по некоторым параметрам можно диагностировать ухудшение ситуации.

¹ Вишневецкая Ю. «Приманка мозгов»: можно ли вернуть уехавших из России ученых? 30.06.2016 г. URL: <http://inosmi.ru/science/20160630/237032504.html>; В России решили вернуть 15 000 ученых из-за рубежа. URL: <http://www.silver.ru/news/130303/>

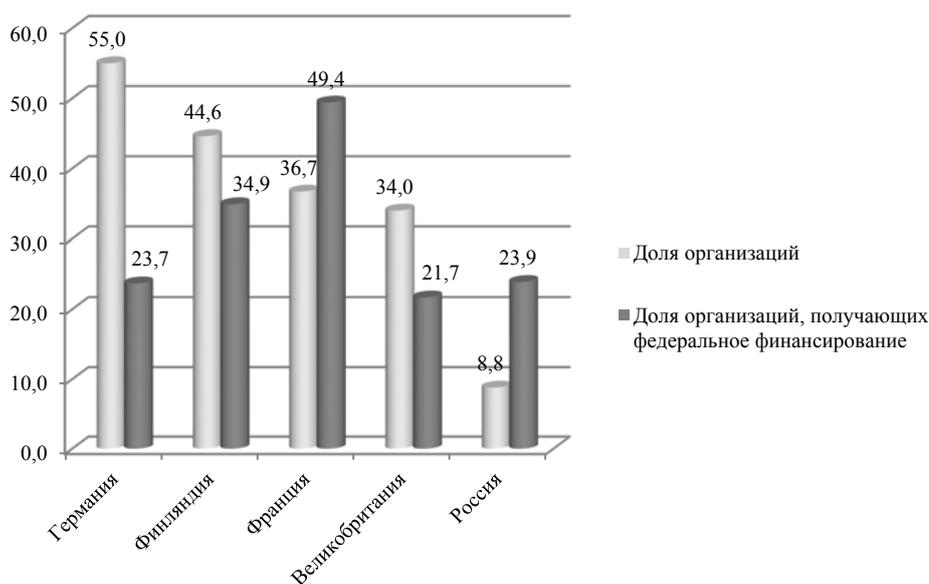


Рис. 26. Организации, занимающиеся технологическими инновациями: Россия и мир (2014 г.)

Источник: Индикаторы инновационной активности: 2016. Стат. сб. М.: НИУ ВШЭ, 2016. С. 301, 306.

Малый инновационный бизнес и венчурное финансирование

В сфере развития венчурного бизнеса для прошедшего года примечательной стала полярность оценок происходящего. Представители институтов развития высказывали сдержанно-позитивные мнения, предприниматели, бизнес-ангелы критиковали сложившееся положение и часто были настроены остро критически. Так, например, управляющий партнер Almaz Capital Partners А. Галицкий высказал мнение, что в России венчурная индустрия вообще не создана¹, и фактически вместо этого развивалась деятельность по формированию «экосистемы инноваций» в форме проведения семинаров, конференций, конкурсов, публикации аналитических материалов, подготовливаемых консалтинговыми агентствами, и т.п. Такой результат в какой-то мере закономерен в связи с тем, что институты развития становятся все более зарегулированными и вынужденно переходят к более простым видам деятельности. Фактически они создают площадку для общения предпринимателей и компаний, в том числе с представителями государства. Компании-реципиенты могут также пользоваться брендом поддержавшего их института развития как доказательством того, что они прошли объективную экспертную проверку. В то же время степень влияния институтов развития на инновационную систему в целом остается низкой. «Ядро» инновационного сообщества, включающее представителей ведомств и институтов развития, нескольких ведущих вузов, а также активных частных инвесторов, стабилизировалось. Списки основных участников инновационных форумов содержат повторяющийся круг имен, и это стало заметным феноменом в сфере «управления инновациями».

¹ Галицкий А. Венчурной индустрии у нас просто-напросто нет. 13.10.2016 г. URL: <http://realnoevremya.ru/articles/45299>

Оценки и опросы подтверждают, что среда для инноваций неблагоприятная, вследствие чего венчурные инвесторы продолжают уходить из страны. Согласно исследованию Venture Barometer 2016, проведенному российским венчурным фондом Prostor Capital, главными сдерживающими факторами развития венчурного финансирования оказались политический кризис и санкции в отношении России¹. Продолжался уход российских предпринимателей с венчурными средствами за рубеж (они стали больше инвестировать в зарубежные стартапы), хотя и не так интенсивно, как в 2015 г. Согласно Venture Barometer, 72% опрошенных бизнес-ангелов и управляющих венчурных фондов отмечали тренд выходов инвесторов в поисках активов за рубежом. Годом раньше их было 90%. Самым привлекательным является рынок США, где доходность высокая, а риски ниже, чем в России. Кроме того, конъюнктура западных рынков более устойчивая. Они менее зависимы от цен на ресурсы и от такого фактора, как личные отношения с представителями органов государственной власти².

В то же время российские инвесторы продолжают работать с отечественными проектами в основном из-за хорошего сочетания «цена–качество», а именно из-за низкой зарплаты технических специалистов и высокого качества ИТ-кадров³. Более того, есть области (технологии машинного обучения, нейросети и искусственный интеллект), где отечественные ИТ-специалисты одни из лучших в мире. Но даже и в этих сферах число жизнеспособных стартапов невелико⁴.

Оценки разнились и по вопросу доступности венчурного финансирования. Одни участники венчурного рынка утверждают, что денег нет (обычно это авторы новых проектов, ищущие финансирования), а другие – что деньги есть, но они мало тратятся, так как частные инвесторы не видят достойных проектов, и в целом надежнее инвестировать не в хай-тек. По данным Российской венчурной компании и Российской ассоциации венчурного инвестирования, российский рынок прямых и венчурных инвестиций за три квартала 2016 г. составил 71% уровня 2015 г., и 74% сделок было осуществлено фондами с государственным участием, т.е. активность частных инвесторов была низкой. В целом от идеи венчурного финансирования как универсального средства поддержки прорывных технологий происходит сдвиг к пониманию, что этот инструмент эффективен в отраслях с коротким циклом, высоким потенциалом роста, низкими барьерами входа на рынок. В первую очередь это электронная коммерция и ИТ⁵.

Важным источником проектов и новых компаний могут быть вузы и НИИ. И здесь ситуация с развитием малого инновационного предпринимательства оказалась недоста-

¹ Краузова Е. Неунывающие: что поддерживает веру венчурных инвесторов в российский рынок // Forbes. 16.12.2016 г. URL: <http://www.forbes.ru/investicii/finansy-i-investicii/335329-neunyvayushchie-cto-podderzhivaet-veru-venchurnyh-investorov>

² Фрумкин К. Российские олигархи ищут зарубежные стартапы. 18.04.2016 г. URL: <http://fastsalftimes.com/sections/obzor/655.html>

³ Краузова Е. Неунывающие: что поддерживает веру венчурных инвесторов в российский рынок // Forbes. 16.12.2016 г. URL: <http://www.forbes.ru/investicii/finansy-i-investicii/335329-neunyvayushchie-cto-podderzhivaet-veru-venchurnyh-investorov>

⁴ Романова С., Подцероб М. В России мало жизнеспособных ИТ-стартапов // Ведомости, № 4206, 18.11.2016 г. URL: <http://www.vedomosti.ru/management/articles/2016/11/18/665933-rossii-zhiznesposobnih-it-startapov>

⁵ Костеев В. Инновация появляется там, где есть конкурентная среда. 15.11.2016 г. URL: <http://sntr-rf.ru/expert/vladimir-kosteev-innovatsiya-poyavlyaetsya-tam-gde-est-konkurentnaya-sreda/>

точно благополучной. Об этом свидетельствуют данные мониторинга малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы¹. Пик создания малых компаний пришелся на 2011 г., после чего началось снижение. Одна из причин – исчерпание разработок, которые могут быть положены в основу деятельности стартапа, другая – остающиеся проблемы законодательного регулирования: согласно Федеральному закону № 217² исключительные права на результаты исследований и разработок принадлежат государству, что снижает интерес бизнеса к инвестированию в такие компании. Поэтому, несмотря на произошедшую с момента принятия закона либерализацию (сняты все ограничения по доле научно-образовательных организаций в уставном капитале хозяйственного общества, по направлениям расходования дивидендов и доходов от распоряжения долями, по размеру денежных долей от соинвесторов), тренд на сокращение количества создаваемых малых инновационных компаний достаточно устойчив.

Поддержка среднего технологического бизнеса

Самым примечательным событием года в инновационной сфере стало начало реализации программы Министерства экономического развития «Поддержка частных высокотехнологичных компаний-лидеров» («Национальные чемпионы»), рассчитанной до 2020 г. Во-первых, впервые появилась инициатива, нацеленная исключительно на растущий средний бизнес, уже показавший устойчивость и результативность. Во-вторых, это продуманная программа, стартующая не «с нуля», а имеющая долгосрочную (5-летнюю) аналитическую проработку. Компании – участники программы (те, кто должен стать в будущем национальным чемпионом) отбирались на основе национальных рейтингов «ТехУспех», которые составляются с 2012 г. Рейтинг «ТехУспех» – это фактически инструмент поиска и мониторинга быстрорастущих средних технологических компаний, у которых есть потенциал лидерства в России и за рубежом. Отбор компаний в рейтинг проводится на основе сочетания количественных данных (выручка, ее динамика, экспорт и пр.) и экспертной оценки. Ежегодно требования к компаниям уточняются, а методика проведения оценки шлифуется. Именно экспертные оценки, которые были получены в результате составления рейтингов, позволили определить потребности и препятствия к развитию перспективных компаний, в результате чего появилась идея нового инструмента. Он заключается в индивидуальной помощи частным высокотехнологичным экспортоориентированным компаниям-лидерам для того, чтобы в дальнейшем они смогли стать транснациональными компаниями российского базирования. При этом определены три ключевых показателя успешной реализации проекта, и все они касаются финансовых аспектов (роста высокотехнологичного экспорта и объемов продаж)³. Таким образом, сформулирована ясная цель с небольшим числом измеряемых показателей.

Следует отметить, что такой инструмент – не оригинальная разработка. В ряде стран реализуются аналогичные программы (Дания, Нидерланды, Великобритания, Южная

¹ Учет и мониторинг малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы. Министерство образования и науки РФ. URL: <https://mip.extech.ru/index.php>

² Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» от 02.08.2009 г. № 217-ФЗ.

³ Подробнее о параметрах отбора см.: От «ТехУспеха» к национальным чемпионам. Национальный рейтинг российских быстрорастущих технологических компаний «ТехУспех-2016». М.: Минэкономразвития России, РВК, РВС, НИУ ВШЭ, ФРП, 2016. С. 4–5.

Корея, Сингапур, Малайзия, ЮАР, а также Казахстан). Этот опыт был подробно изучен, и в российской модели можно усмотреть отдельные элементы заимствования, в том числе опыта Казахстана, который начал такую программу на год раньше.

На 2016 г. было намечено проведение двух этапов отбора компаний, чтобы в результате определить 30 победителей (и это было сделано) и начать индивидуальную работу с компаниями. Под индивидуальной работой понимаются самые разные виды деятельности: организационное содействие в получении доступа к существующим инструментам государственной поддержки (включая программы институтов развития), информационно-консультационное сопровождение проектов, содействие компаниям в экспорте продуктов и технологий (в том числе через торгпредства). Таким образом, это не столько дополнительные бюджетные средства, сколько административное содействие, помощь в снятии барьеров. Важно то, что по мере развития программы будут вноситься необходимые изменения в нормативно-правовые акты, регулирующие экономическую деятельность. Таким образом, вводится инструмент с обратной связью, призванный постепенно менять «экосистему» развития высокотехнологичного бизнеса.

Роль крупных госкомпаний в инновационном развитии

Государственная поддержка крупных государственных компаний продолжалась преимущественно в рамках программ инновационного развития (ПИР). Они были пересмотрены с целью усиления акцента на развитие перспективных технологий.

Роль крупных российских компаний в инновационном развитии рассматривалась аналитиками как в негативном контексте (опора на крупные компании не способствовала развитию инноваций), так и ровно в противоположном. В Национальном докладе об инновациях в России, обнародованном РВК в октябре 2016 г., ставка сделана именно на поддержку крупных компаний¹. Идея разработчиков доклада состоит в том, что поскольку доля крупных компаний в российской экономике очень высока, то оно может на них влиять, а значит, сделать такой бизнес более инновационным в достаточно быстрые сроки. В качестве дополнительной аргументации приводятся данные по ряду зарубежных инициатив. При этом выдвинут лозунг: «Ставка – на путь Японии и Кореи, а не США и Европы». Почему именно такая ставка должна оказаться выигрышной, неясно, с учетом того что азиатский путь весьма специфичен, основан на культурных особенностях и менталитете, которые России несвойственны. Европейский же путь объективно ближе. Кроме того, опыт реализации ПИР при всей положительной динамике количественных данных пока не свидетельствует в пользу выбора такого подхода.

Изменения во взаимодействии институтов развития

В 2016 г. предполагалось провести реформирование институтов развития, поддерживающих технологические инновации. Первоначально в правительстве обсуждались достаточно радикальные действия, связанные с закрытием и частичным объединением институтов. Такие планы можно объяснить рядом причин.

Первое: институты стали выполнять дублирующие функции с точки зрения как содержания реализуемых инициатив, так и поддержки одних и тех же компаний. Эта тенденция усилилась с появлением компаний и проектов Национальной технологической иници-

¹ Национальный доклад об инновациях в России 2016. Предварительная версия доклада. М.: Министерство экономического развития РФ, Открытое правительство, РВК, 2016.

циативы. Многие из них были реципиентами разных фондов, и было сделано предположение, что эффективнее будет консолидированная поддержка. Кроме того, поскольку НТИ была признана одним из основных стратегических инструментов стимулирования инноваций, институты развития должны были в любом случае пересматривать свою деятельность в соответствии с новыми приоритетами.

Второе: сокращается бюджетное финансирование, в том числе инновационной деятельности, и в этих условиях усиление координации и даже слияния выглядит логичным шагом, так как позволяет объединить финансовые ресурсы.

Третье: были нарекания и к результативности деятельности институтов развития. Причем если раньше главным контраргументом было то, что рано судить об их работе ввиду недолгого срока деятельности, то к 2016 г., когда многие имели уже 10-летнюю историю, нельзя было апеллировать к краткосрочности работы. По формальным показателям, однако, все выглядело достаточно благополучно. Пять институтов развития – «РОСНАНО», «Сколково», РВК, Фонд содействия инновациям и ВЭБ-Инновации – получили за последние пять лет 405 млрд руб. бюджетных средств¹, продемонстрировав отдачу, практически вдвое превышающую вложения. Но каким образом она рассчитана, неясно, а очевидных масштабных историй успеха нет. В отсутствие компаний-чемпионов признавался и председатель правления ООО «УК «РОСНАНО» А. Чубайс². При этом следует отметить, что институты развития подвергались частым проверкам, ошибочные решения оказывались на виду в значительно большей степени, чем удачные проекты, что способствовало росту недоверия к их работе. Возник своеобразный замкнутый круг.

В начале года возможные схемы объединения обсуждались очень активно. Представители институтов развития предупреждали о том, что у каждого своя ниша, и непродуманное объединение приведет к тому же, что происходит с РАН: слияние институтов в большие конгломераты далеко не всегда улучшает их функционирование. В конечном счете были приняты более мягкие и, скорее всего, более рациональные решения.

1. «Сколково» реформируется в интеграционный центр всех системных институтов развития, там открывают свои офисы РВК и Фонд содействия инновациям, там же будут проводиться мероприятия проектного офиса Национальной технологической инициативы.
2. «Сколково» становится экстерриториальным – его режимы будут распространены на другие территориальные образования, в том числе на инновационные кластеры³.
3. Совместно фонд «Сколково» и РВК создадут три новых венчурных фонда, причем РВК вносит в них капитал, а фонд «Сколково» становится управляющей компанией. Такое решение позволяет экономить средства: до объединения около 30% портфеля РВК были резидентами «Сколково». Кроме того, будут объединены экспертные системы. В фонде «Сколково» создана система экспертизы по тематикам 5 кластеров – областям специализации фонда. При переориентации на проекты НТИ экспертиза будет расширена за счет возможностей РВК. Планируется также, что в первую очередь

¹ Дашковский И. Что будет с российскими инновационными проектами // Коммерсант, 08.12.2016 г. URL: <http://kommersant.ru/doc/2902134>

² Сальманов О., Кантышев П. Наша задача – заводы строить и растить национальных чемпионов // Ведомости. 25.05.2016 г. URL: <http://www.vedomosti.ru/technology/characters/2016/05/25/642322-nasha-zadacha-zavodi-stroit-i-rastit-natsionalnih-chempionov>

³ Каледина А. РВК будет переезжать в «Сколково» // Известия. 30.06.2016 г. URL: <http://izvestia.ru/news/620115>

будут поддерживаться компании, работающие в сфере ИТ, транспорта и новых медицинских технологий, т.е. по тематикам утвержденных дорожных карт НТИ. Предполагается, что не менее 30% финансирования в фонды будет поступать от частных инвесторов, и отвечать за привлечение таких средств будет фонд «Сколково»¹. Окончательная конфигурация фондов определится в 2017 г.

Таким образом, началась кластеризация институтов развития вокруг «Сколково» – как физическая, касающаяся переноса офисов, так и содержательная, путем создания совместных инвестфондов и проведения мероприятий в интересах развития проектов НТИ. При этом работа самого «Сколково» была оценена положительно на заседании Попечительского совета, состоявшегося в середине декабря: фонд смог привлечь внебюджетных средств почти столько же, сколько потратил бюджетных (92 млрд руб. против 100 млрд руб.), и уже 1600 компаний стали его резидентами².

В стороне от этого процесса осталось «РОСНАНО», которое, несмотря на постоянную критику и претензии Счетной палаты, реформироваться не будет. Правительство предполагает, что «РОСНАНО» станет глобальным венчурным инвестором в сфере нанотехнологий, и, кроме того, получаемая прибыль будет инвестироваться в проекты по биотехнологиям³. Это направление активно развивается во всем мире, а в России недофинансируется. Из-за бюджетных ограничений ряд отраслевых программ был сокращен, и «РОСНАНО» должно восполнить финансовые пробелы.

Региональные инициативы: кластеры и территории инновационного развития

Внимание продолжали уделять и развитию инновационных кластеров, созданных федеральными властями, их мониторинг проводится достаточно регулярно, поэтому имеющиеся проблемы взаимодействий внутри кластеров оперативно выявляются.

Пока финансирование специализированных организаций кластерного развития осуществляется в основном за счет федеральных и региональных средств. Они составляют 64,4% против общемировых 18% (государственный бюджет) и 23% (региональный бюджет)⁴. Наиболее примечательна, однако, не высокая роль государственного бюджета – это свойство всей российской инновационной сферы, – а отсутствие среди источников финансирования российских кластерных организаций поступлений от оказания коммерческих услуг (в мире доля этого источника составляет 8%). Заметный рост доходов от коммерческих услуг обычно начинается через три года после создания кластеров, и в России они уже прошли⁵.

¹ Три новых венчурных фонда РВК и «Сколково» профинансируют проекты НТИ в 2017 г. // ТАСС. 12.09.2016 г. URL: <http://tass.ru/ekonomika/3615651>; *Едовина Т.* РВК и «Сколково» подписали брачный договор // Коммерсант. 03.10.2016 г. URL: <http://kommersant.ru/doc/3106470>; «Сколково» станет управляющей компанией совместного с РВК инвестфонда // Lenta.ru. 26.10.2016 г. URL: https://lenta.ru/news/2016/10/26/skolko_skolko/

² Развитие «Сколково» обсуждали на заседании Попечительского совета с участием Дмитрия Медведева. 14.12.2016 г. URL: https://www.1tv.ru/news/2016/12/14/316092-razvitie_skolkovo_obsuzhdali_na_zasedanii_popечitelskogo_soveta_s_uchastiem_dmitriya_medvedeva

³ *Каледина А.* РВК будет переезжать в «Сколково» // Известия. 30.06.2016 г. URL: <http://izvestia.ru/news/620115>

⁴ *Куценко Е.* Пилотные инновационные территориальные кластеры России: модель устойчивого развития // Форум. 2015. Т. 9. № 1. С. 39–40.

⁵ Перечень пилотных инновационных кластеров был утвержден правительством РФ в августе 2012 г.

Положительным сдвигом можно считать то, что в кластерах пытаются найти свою «умную специализацию», хотя это сложный процесс, поскольку надо не просто выделить перспективные для данного региона области (отрасли), но и понять, какие технологии обеспечат развитие. Опрос, проведенный Кластерной обсерваторией НИУ ВШЭ, показал, что около 40% регионов имеют стратегии, подготовленные в духе «умной специализации». Однако они в основном декларативные, нет дорожных карт, не разработана система мониторинга и корректировки, и в целом уровень предпринимательской инициативы низок¹. Кластеры, завися от госбюджета, продолжают в основном ориентироваться на технологические приоритеты национального уровня, сформулированные в достаточно обобщенной форме.

Анализ отдельных кластеров методом кейс-стади², проведенный автором в 2016 г., показал, что кластеризация происходит хотя и медленно вследствие инерционности сложившейся системы отношений и ценностей, но вместе с тем во всех кластерах появляются позитивные незапланированные «эффекты». Они касаются новых подходов к обучению, в том числе к переподготовке учителей школ, сотрудничеству крупных и малых фирм, реализации мультидисциплинарных научных проектов. Нельзя согласиться с нередко звучащим мнением, что в России происходит подмена понятий, и кластеры – это еще одна форма получения бюджетных средств для реализации срочных проектов муниципального уровня, не всегда имеющих отношение к развитию инноваций. Вероятно, где-то такие цели есть, однако пример нескольких различных по композиции участников и степени зрелости кластеров свидетельствует о том, что на местном уровне понимается важность расширения и укрепления горизонтальных связей для развития территорий.

Именно селективный подход избрало Министерство экономического развития в прошедшем году, модифицировав Программу поддержки инновационных кластеров. По своей логике она стала походить на программу поддержки компаний – «национальных чемпионов». Успешно развивающимся кластерам будет оказываться индивидуальная поддержка в «ручном режиме», для того чтобы в них выросло качество управления³. На конкурсной основе было отобрано 11 кластеров, и основная работа с ними будет разворачиваться в следующем году⁴.

По контрасту с кластерами в специальных территориях инновационного развития процессы не были динамичными. «ИНО Томск», идея которого прорабатывалась с 2010 г.⁵, а концепция была одобрена Распоряжением правительства РФ в январе 2015 г., разрабатывал план мероприятий, включивший 65 наименований. В течение 2016 г. число

¹ Куценко Е. Презентация на конференции ИМЭМО РАН «Концепция smart specialization в региональной и инновационной политике». 09.12.2016 г. URL: http://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=2782&p=&ret=498

² Дежина И. Развитие сетевых взаимодействий: роль российских кластерных инициатив // Инновации. 2016. № 9. С. 28–32.

³ Минэкономразвития займется развитием кластеров. 16.05.2016 г. URL: <http://rt.rbc.ru/tatarstan/free-news/5739ab379a794741d23f0a83?from=newsfeed>

⁴ Отобраны участники приоритетного проекта Минэкономразвития по развитию инновационных кластеров. 19.10.2016 г. URL: <http://cluster.hse.ru/news/2255/>

⁵ Попов А., Веселова Э., Чернышов С. Комфортные инновации // Эксперт Сибирь. 2010 г. № 42–44. URL: <http://expert.ru/siberia/2010/42/inovacii/>

мероприятий возросло до 79¹, в том числе касающихся создания межведомственных центров исследований и разработок, развития города Северска, расширения участия научных организаций, вузов и компаний Томской области в проектах НТИ. Некоторые мероприятия уже начали реализовываться – например, в Томском университете систем управления и радиоэлектроники (ТУСУР) в декабре был создан проектный офис НТИ. Но в целом если в 2015 г. было 6 заседаний Рабочей группы по реализации концепции «ИНО Томск», то в 2016 г. она собиралась всего один раз².

Другой большой проект – Технологическая долина МГУ – с середины года оказался в ситуации противостояния правительства с руководством МГУ. В марте был опубликован проект закона «О Технологической долине МГУ», в котором администрация МГУ неожиданно обнаружила, что руководить проектом долины будет не университет, а специально созданная государственная управляющая компания. Причем эта компания будет заниматься не только строительством, но и выбором приоритетных научно-технологических проектов. Проект закона во многом воспроизводит схему регулирования, принятую для инновационного центра «Сколково». Однако «Сколково» создавалось на новой территории, где не было университета. При этом официальная версия исключения МГУ из текста законопроекта состояла в том, что это модельный закон, который должен описывать условия формирования технологических долин вокруг любых вузов, а не только МГУ³.

В качестве реакции на проект закона появился официальный протест академического сообщества МГУ, требующий отзыва законопроекта как противоречащего интересам Московского университета и интересам развития образования и науки. Однако, центральное опасение – это то, что может произойти «изъятие в собственность управляющей компании земель и зданий, находящихся в вечной федеральной собственности и принадлежащих Московскому государственному университету на праве постоянного (бессрочного) пользования и праве оперативного управления»⁴.

Далее МГУ разработал альтернативный законопроект, согласно которому университет сохраняет за собой все земли и получает право собственности на новые объекты, которые там будут построены. При этом управляющей компанией должна стать дочерняя структура МГУ, и должен появиться фонд развития – финансовый институт, принадлежащий МГУ. С этой версией уже не согласилось правительство, выразив опасение, что МГУ, имея громоздкую структуру, не сможет вести переговоры, привлекать инвесторов, собирать средства⁵. Таким образом, вопросы науки и технологий отошли на второй план, и основным стал конфликт сторон по поводу владения и управления собственностью. До конца года законопроект так и не был согласован, и появилось предложение запустить

¹ Распоряжение Министерства экономического развития РФ от 29.07.2016 г. № 1621-р «О реализации концепции создания в Томской области инновационного территориального центра». URL: <http://government.ru/docs/24067/>

² URL: https://ino-tomsk.ru/ru/rabochaya_gruppa/zasedaniya

³ Саркисов Д. Долина на пальцах. Что будет с научно-технологической долиной МГУ // Lenta.ru. 18.03.2016 г. URL: <https://lenta.ru/articles/2016/03/18/dolina/>

⁴ URL: http://tomsinov.com/russia_contemp/zakluchenie_tech_dolina.pdf

⁵ Рустамова Ф., Милюкова Я. Спор за долину // РБК. 14.07.2016 г. № 125. URL: <http://www.rbc.ru/newspaper/2016/07/15/578648bd9a7947905d06c40d>

работу Технологической долины МГУ без специального закона¹. Вопрос о том, какой будет управляющая компания, не решен, поэтому практические шаги по формированию долины пока затруднены.

* * *

Научный ландшафт страны характеризовался разрозненностью секторов науки, каждый из которых самостоятельно решал свои задачи. Правительство сделало ставку на НТИ как своего рода интеграционную платформу, перед наукой были сформулированы «большие вызовы». Однако отвечать на них можно только консолидированно.

Наука остается неконкурентной как внутри себя (нет конкуренции за позиции научных сотрудников, мал приток иностранных ученых, ротация и мобильность научных кадров находятся на низком уровне), так и во внешнем мире. Главный вызов для российской науки – сам процесс перманентных реформ. При этом характерной чертой 2016 г. стало растущее недоверие научного сообщества к инициативам правительства, что имеет веские основания. Нередко провозглашаемые цели противоречили фактически реализуемым мерам.

В инновационной сфере ресурсы на прорывные технологии в ближайшие 5 лет, скорее всего, будут сосредоточены на НТИ, что в условиях бюджетных ограничений может дать результаты. Основное продвижение будет в улучшающих инновациях и в таких новшествах, с которыми можно выйти на мировой рынок в составе международной кооперации.

Серьезным фактором торможения остается то, что на инновации выделяется непропорционально много средств из госбюджета по сравнению с инвестициями частного бизнеса. При этом сохраняется сложная бизнес-среда, неблагоприятная для инноваций, в том числе недоверие к бизнесу. Включение в сферу внимания государства средних быстрорастущих компаний может стимулировать изменения среды, что важно не только для выращивания будущих национальных чемпионов, но и для технологического развития в целом.

6.6. Новая система формирования государственных заданий в 2016 г.: основные риски и перспективы развития²

Переход от финансирования бюджетных учреждений на основе сметы к финансированию предоставляемых ими услуг длится более 10 лет, однако реальные изменения произошли лишь в 2016 г., когда расчет объема выделяемых учреждениям бюджетных ассигнований на основе базовых нормативов затрат стал обязательным для всех уровней бюджетной системы. Правовой основой указанных изменений стали ранее принятые поправки в ст. 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ), определяющую общие принципы формирования государственных заданий (внесенные Федеральными законами от 08.05.2010 № 83-ФЗ и от 29.12.2015 № 406-ФЗ), а также постановление Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 (с изменениями и дополнениями), представляющее

¹ Технологическая долина МГУ может быть создана без специального закона. 26.10.2016 г. URL: <https://rns.online/economy/Tehnologicheskaya-dolina-MGU-mozhet-bit-zapuschena-bez-spetsialnogo-zakona--2016-10-26/>

² Автор раздела: А.Киреева – ИЭП имени Е.Т.Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ.

собой уже третью редакцию порядка формирования и финансового обеспечения государственных заданий за последние 10 лет. Основным отличием нового порядка формирования государственных заданий от ранее действовавших правил стал формальный запрет на утверждение индивидуальных нормативов для отдельных учреждений, ведомственных главному распорядителю бюджетных средств (ГРБС), – была предпринята попытка выстроить единую систему нормирования затрат на выполнение государственных и муниципальных услуг и работ. В том числе новая система предусматривает следующую *последовательность формирования нормативных затрат*:

- федеральными органами, уполномоченными в сфере формирования отраслевой политики, составляются базовые перечни государственных услуг и работ (согласно Приказу Минфина России от 16.06.2014 № 49н, они должны быть утверждены по 32 направлениям деятельности);

- этими же органами устанавливаются базовые нормативы затрат для федеральных учреждений, а также определяются виды корректирующих отраслевых коэффициентов. Нормативы должны быть опубликованы на официальном сайте в Интернете по размещению информации о государственных и муниципальных учреждениях (bus.gov.ru). Содержание базового норматива было расширено – в его состав включен максимально широкий круг затрат, необходимых для предоставления государственных (муниципальных) услуг. Если ранее в нормативе учитывалось 10% затрат на электричество и 50% затрат на отопление, то с 2016 г. эти проценты сокращаются с учетом доходов от платных услуг. С 2019 г. запланирован полный отказ от содержания имущества, не используемого для выполнения задания. Кроме того, с 2016 г. в состав норматива входят «затраты на приобретение движимого имущества», ранее финансируемые через «иные субсидии», при расчете которых учитывалась исходная обеспеченность таким имуществом. С 2017 г. в состав норматива войдут «суммы резерва на полное восстановление особо ценного движимого имущества». Таким образом, при разной исходной обеспеченности учреждений основными фондами и неодинаковой степени их износа унификация нормативов финансирования этих расходов закрепляет неравенство их имущественного положения. С 2019 г. также запланирован отказ от предоставления государственным и муниципальным учреждениям имущества в оперативное управление с заменой его на договор аренды или безвозмездного пользования при одновременном отказе от покрытия из бюджета затрат на уплату арендных платежей на имущество, не используемое для выполнения задания. Это еще больше ухудшит финансовое положение учреждений в случае, если простой имущества окажется обусловлен снижением объемов задания;

- органами-учредителями (ГРБС) на всех уровнях бюджетной системы на основе базовых перечней государственных услуг и работ формируются ведомственные перечни государственных и муниципальных услуг и работ, а на основе базовых нормативов и корректирующих коэффициентов (в настоящее время их три вида: территориальные, отраслевые и временно используемые выравнивающие коэффициенты) определяется объем бюджетных ассигнований, выделяемых конкретным учреждениям.

Таким образом, на первый взгляд система нормативного финансирования ограничивает свободу усмотрения ГРБС в вопросах формирования государственных заданий и определения объема ассигнований, выделяемых конкретным учреждениям.

Однако на практике переход к нормативным принципам финансирования до сих пор в значительной степени остается формальным, а требования новой редакции ст. 69.2 БК РФ

выполняются не полностью. Это касается и порядка формирования перечней государственных услуг, и формализации процесса распределения государственного задания, и порядка определения размеров финансирования, выделяемого отдельным учреждениям.

6.6.1. Базовые и ведомственные перечни государственных услуг и работ

Выделение 32 направлений, по которым должны были быть составлены базовые перечни, не имело достаточного логического обоснования. В их состав вошли как направления, по которым действительно требуется межведомственная унификация на всех уровнях бюджетной системы (образование, здравоохранение и пр.), так и направления, относящиеся к исключительной компетенции федерального уровня, реализуемые одним ведомством (юстиция, оборона, внешняя политика и пр.). Четкое функциональное разделение базовых и ведомственных перечней государственных услуг и работ также отсутствует – виды представленной в них информации и степень ее детализации у большинства федеральных органов исполнительной власти (ФОИВов) полностью совпадают. При этом ряд ФОИВов не представлены в открытом доступе ведомственных перечней даже в части выполнения функций, не связанных с режимом секретности (МВД России и пр.). Ведомственные перечни примерно в половине случаев сводятся к перечислению вспомогательных видов деятельности ФОИВов, включая медицинское обслуживание и обучение госслужащих, санаторно-курортное лечение и отдых и пр. Это связано с тем, что основные функции целого ряда ФОИВов (в первую очередь входящих в «силовой блок») выполняются казенными учреждениями, финансируемыми по смете. Большинство ФОИВов подошло к составлению базовых и ведомственных перечней государственных услуг и работ формально, без четкого разграничения услуг по их качеству, способам предоставления, видам учреждений и уровням власти и с указанием всех типов учреждений отрасли в качестве предоставляющих услуги организаций. В результате сложилась ситуация, когда, к примеру, за работы по защите береговой линии, помимо профильных учреждений, может отвечать музей, подведомственный органу, уполномоченному в сфере охраны природы. Классификация услуг по качественным критериям в тех случаях, когда она все-таки представлена, осуществляется большинством ФОИВов посредством выделения группы привилегированных учреждений (ведущие вузы, особо ценные объекты культурного наследия и пр.), для которых повышенное качество услуг презюмируется в силу их особого статуса. Имеются и примеры, позволяющие говорить о том, что базовые и ведомственные перечни являются неполными. Это относится ко всем случаям, когда в ведомственный перечень включены виды деятельности, осуществляемые одним учреждением, подведомственным ФОИВам, и не включены виды деятельности, осуществляемые другими подведомственными учреждениями¹. Таким образом, требования ст. 69.2 БК РФ в части формирования базовых и ведомственных перечней государственных услуг в большинстве случаев соблюдаются ФОИВами не полностью, а нормативная система финансирования вместо обеспечения равенства учреждений, предоставляющих услуги сопоставимого качества, закрепила ранее существовавшее привилегированное

¹ Так, например, базовый перечень Роскосмоса включает одну услугу «организация и проведение отбора претендентов ... в космонавты», а ведомственный перечень содержит только четыре услуги. Такой подход был бы оправданным, если бы в подведомственности ФОИВа отсутствовали учреждения, выполняющие иные виды услуг, однако это не так.

положение учреждений с особым статусом и (или) наделенных имущественным комплексом, не требующим дополнительных вложений и расходов по его содержанию.

6.6.2. Формирование государственного задания

Постановление правительства РФ № 640 исходит из того, что распределение государственного задания (далее – ГЗ) между подведомственными учреждениями должно осуществляться с учетом неких объективных факторов (динамика количества потребителей, уровня удовлетворенности объемом и качеством услуг, мощность учреждения и исполнение задания в прошлом году и т.д.). Однако единственным ФОИВом, попытавшимся хотя бы отчасти формализовать процесс распределения ГЗ, остается Минобрнауки, утвердившее порядок распределения контрольных цифр приема для вузов и учреждений среднего профессионального образования. При этом процесс распределения контрольных цифр приема в процедуру формирования ГЗ не инкорпорирован и осуществляется по иным правилам.

Прочие ФОИВы распределяют ГЗ, в основном ориентируясь на ранее сложившуюся практику, что превращает процесс распределения ГЗ в один из основных инструментов индивидуализации бюджетного финансирования.

С учетом этого актуальным оказывается вопрос о том, возможна и целесообразна ли дальнейшая формализация распределения ГЗ. Представляется, что она создала бы больше рисков, чем преимуществ. Основная причина заключается в сложности формирования системы критериев, на основании которых можно было бы формализовать процесс распределения ГЗ: в большинстве случаев показатели качества (эффективности) работы учреждений формальны и основываются на наиболее доступных для внешней оценки параметрах их деятельности, как правило, не характеризующих сам процесс предоставления услуг. К примеру, сопоставить первоначальную ценность музейных коллекций легче, чем качество работ по обеспечению их сохранности и реставрации; сопоставить средний балл по ЕГЭ для студентов, поступающих в вузы одного профиля, проще, чем качество читаемых лекций. Степень исполнения ГЗ в предыдущие периоды также зависит от ряда внешних для учреждения факторов, включая такой, как возможное сокращение бюджетного финансирования в течение предыдущего года. Количество потребителей услуг в большинстве случаев меняется очень медленно и незначительно, что также не позволяет взять его за основу. Механизмы учета уровня потребительской «удовлетворенности существующими объемом и качеством услуг и результатов работ и возможностей» работы учреждений на федеральном уровне недостаточно проработаны. В ряде отраслей они отчасти реализуются посредством предоставления потребителям права выбора бюджетного учреждения. К примеру, в сфере здравоохранения потребитель может прикрепиться к той поликлинике, которая, на его взгляд, предоставляет услуги лучшего качества¹. Однако механизм, основанный на финансировании потребительского выбора, имеет свои ограничения. Во-первых, он эффективен только в крупных

¹ См., например, п. 10 ст. 36 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»; Приказ Минздравсоцразвития России от 15.05.2012 № 543н «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению»; Письмо ФФОМС от 08.05.2009 № 2056/26-и «О направлении «Методических рекомендаций по способам оплаты медицинской помощи при поэтапном переходе на одноканальное финансирование» и другие акты.

городах, имеющих развитую бюджетную сеть и обеспечивающих хорошую транспортную доступность, т.е. в ситуации, когда у потребителя действительно имеется выбор. Во-вторых, его использование отчасти ограничивается пропускной способностью выбранных гражданами бюджетных учреждений: хотя в ряде случаев она может быть превышена¹, определенные ограничения в этом направлении все же присутствуют. В-третьих, практически не существует механизмов, позволяющих выстроить формализованную зависимость между жалобами потребителей бюджетных услуг и объемами финансирования учреждения (проблему, в частности, представляет разделение жалоб на обоснованные и необоснованные).

Таким образом, сформулировать объективные критерии для формализованного распределения ГЗ между учреждениями сложно. При этом переход к его конкурсному распределению создает риск неполной занятости учреждений и, как следствие, их неполного финансирования, что означало бы постепенную деградацию имущественного комплекса и утрату кадрового потенциала учреждений, недополучающих ГЗ, по сравнению с ранее предоставляемыми объемами.

Пример конкурсного распределения контрольных цифр приема в сфере высшего образования показательным не является: в течение последних лет она переживает процесс оптимизации, в связи с чем оценить влияние какого-либо отдельно взятого фактора на положение вузов сложно. По данным Минобрнауки², за период 2012–2015 гг. было реорганизовано 46 вузов и 19 филиалов, а также ликвидировано 269 филиалов и перепрофилировано 43 филиала. В 2015 г. в процессе реорганизации находились еще 27 вузов и 334 филиала. В 2014–2015 гг. также озвучивались планы по сокращению «до 80% филиалов вузов ... [и] ... до 40% вузов ... при условии увеличения численности студентов, получающих качественное высшее образование ... в федеральных и национальных исследовательских университетах». Подобные планы, в частности, содержались в Распоряжении Правительства РФ от 29.12.2014 № 2765-р «О Концепции Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 гг.». Позднее принятое на основе данной концепции Постановление Правительства РФ от 23.05.2015 № 497 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016–2020 гг.» столь прямолинейных указаний на масштабы планируемой оптимизации не содержит, однако процесс оптимизации учреждений не завершен.

6.6.3. Практическая реализация принципов нормативного финансирования

Вопреки требованиям ст. 69.2 БК РФ, значения базовых нормативов и отраслевых корректирующих коэффициентов опубликовали только 5 ГРБС (Минобрнауки, Минспорта, Управделами президента, Минздрава и Минкультуры (не по всем видам услуг)), в связи с чем анализ практики нормативного финансирования осуществлялся на основании как открытых данных, так и результатов опроса, в котором приняли участие 137 бюджетных учреждений.

¹ См., например, Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 28.05.2013 № 33-4118/2013, которым суд обязал поликлинику осуществить прикрепление пациента в условиях существенного превышения рекомендуемой нагрузки на терапевтов.

² Доклад заместителя директора Департамента государственной политики в сфере высшего образования Минобрнауки России С.О. Сорокина «Основные приоритеты развития системы высшего образования в Российской Федерации» // URL: <http://минобрнауки.рф/>

Постановление Правительства РФ № 640 предусматривает возможность определения нормативных затрат федеральных учреждений с применением трех методов (нормативного, метода наиболее эффективного учреждения и медианного метода). Для регионов также допустимы иные методы, к числу которых в первую очередь относятся ранее применявшиеся федеральными ведомствами экспертный, структурный методы, а также метод обратного счета (в настоящее время не рекомендуемый Минфином России). Предполагалось, что нормативный метод, основанный на закрепленных нормативными правовыми актами федерального уровня нормах материальных, технических и трудовых ресурсов (СНиПы, СанПиНы, стандарты, порядки и регламенты оказания услуг и выполнения работ (пп. 18, 31 Постановления Правительства РФ № 640)), позволит обеспечить финансирование предоставляемых бюджетным сектором услуг в объеме, необходимом для достижения требуемого стандартами качества, и станет основой для единообразного подхода к определению их стоимости по каждой отрасли. Однако на практике связь между объемом бюджетных ассигнований, выделяемых отраслевым учреждениям, и натуральными нормативами, определяющими качество услуг, остается условной. Нормативные затраты учреждений рассчитываются по принципу «от имеющегося», т.е. исходя из объема выделяемых ГРБС ассигнований, тогда как натуральные нормативы (ГОСТы, СанПиНы и пр.) играют вспомогательную роль и в лучшем случае используются для пропорционального распределения выделенных ГРБС ассигнований между подведомственными учреждениями. Кроме того, нормативный метод расчета объема бюджетных ассигнований, выделяемых учреждениям, де-факто неприменим в условиях нестабильности доходов бюджета. В ситуации, когда ГРБС вынуждены корректировать (как правило, сокращать) доводимые учреждениям лимиты бюджетных ассигнований в течение года, связь бюджетного финансирования с натуральными нормативами полностью утрачивается.

По данным проведенного нами исследования, нормативы финансирования бюджетных услуг отличаются и от рыночных цен на аналогичные услуги, составляя от 10 до 100% их рыночной стоимости. Таким образом, положение бюджетных учреждений, поставленных в квазиконкурентные условия, оказывается в высшей степени рискованным: с одной стороны, для них увеличивается вероятность неполной занятости и недофинансирования, а с другой – свобода в принятии управленческих решений останется ограниченной (в частности, они не могут отказаться от части ГЗ в пользу предоставления услуг населению по рыночным ценам), а поступающие ассигнования не могут покрыть всех затрат, необходимых для предоставления услуг по стандарту и/или на сопоставимых с рыночными условиях.

Одновременно с этим ГРБС сохранили достаточно возможностей для индивидуализации финансирования подведомственных учреждений. Для этого ими используются: финансирование работ, отраслевые и выравнивающие корректирующие коэффициенты, субсидии на иные цели, упомянутое выше индивидуализированное распределение государственного задания, а также индивидуальное распределение дефицита бюджетных ассигнований.

Работы как инструмент обхода требований ст. 69.2 БК РФ использовались рядом ФОИВов до 2017 г., поскольку до последнего времени их финансирование не нормировалось. К примеру, в базовом перечне государственных услуг (работ), утвержденном

Минкультуры¹, один и тот же вид деятельности может квалифицироваться и в качестве работы, и в качестве услуги. Это позволяет ведомству обойти жесткие требования о нормировании услуг, имеющих выраженный творческий, т.е. индивидуальный, характер, и дополнительно финансировать учреждения, недополучающие средства по нормативам, установленным для услуг. К примеру, и в качестве работ, и в качестве услуг может финансироваться такой вид деятельности, как «публичный показ музейных предметов, музейных коллекций»². Выборочный анализ планов финансово-хозяйственной деятельности подведомственных Минкультуры учреждений показал, что встречаются музеи и театры, задание которых полностью состоит из работ; для ряда крупнейших и наиболее значимых учреждений культуры ГЗ состоит из работ, как минимум, наполовину.

Отраслевые корректирующие коэффициенты используются в качестве инструмента индивидуализации бюджетных ассигнований двумя основными способами:

- вводится несколько коэффициентов, направленных на повышение объемов ассигнований, выделяемых привилегированной группе учреждений. К примеру, Приказом Минобрнауки России от 30.10.2015 № 1272 предусмотрены повышающие коэффициенты для (ведущих) вузов, обладающих правом утверждать собственные стандарты, а также повышающие коэффициенты за факт применения этих стандартов и ряд иных коэффициентов, позволяющих повысить объемы ассигнований, выделяемых именно этой категории бюджетополучателей. В результате на долю ведущих вузов приходится более 40% ассигнований, выделяемых для финансирования всей сферы высшего образования³;

- применяются коэффициенты с непрозрачным содержанием. К примеру, Приказом Минздрава России от 31.12.2015 № 1038 утвержден корректирующий коэффициент, «отражающий специфику реализации образовательных программ» медицинских вузов, обеспечивающий дифференциацию объемов финансирования предоставляемых ими услуг почти в 5 раз. Значение данного коэффициента установлено индивидуально для каждого из 56 образовательных медицинских учреждений⁴. При этом в ведомственных актах Минздрава не раскрывается, какими именно особенностями должны обладать образовательные программы медицинского вуза для того, чтобы он мог претендовать на повышенный объем финансирования. Аналогичным образом организовано финансирование образовательных учреждений, подведомственных Минкультуры.

Выравнивающие (повышающие или понижающие) коэффициенты могут устанавливаться применительно к каждому учреждению в отдельности, и до последнего времени они оставались одним из основных инструментов индивидуализации нормативных затрат бюджетных учреждений. При этом выравнивающие коэффициенты могут применяться лишь временно, только в течение переходного периода. С учетом этого возникает вопрос: каким образом изменится практика распределения бюджетных ассигнований между учреждениями после утраты возможности для индивидуального выравнивания? Анализ ведомственных актов и результатов проведенного нами опроса бюджетных учреждений показал, что отказ от их использования, скорее, нецелесообразен⁵.

¹ URL: <http://www.bus.gov.ru/pub/services>

² URL: <http://www.bus.gov.ru/pub/services>

³ URL: <http://regconf.hse.ru/uploads/3e50fea0e58869eb82b707696c7fc89e1497d069.docx>

⁴ URL: <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/informatsiya-o-podvedomstvennyh-ministerstvu-zdravoohraneniya-rossii-organizatsiyah>

⁵ См., например: *Ловидова А.Г.* Вызовы в сфере повышения эффективности государственных услуг в 2016 г. // Руководитель автономного учреждения. 2016. № 6. С. 19–23.

Дело в том, что на практике повышающие коэффициенты используются намного реже, чем понижающие, применение которых получило широкое распространение. То есть основной причиной использования выравнивающих коэффициентов является нехватка бюджетных средств для финансирования услуг по нормативам, а отнюдь не стремление ГРБС сохранить ранее сложившиеся объемы финансирования бюджетной сети. К примеру, в Республике Коми понижающий выравнивающий коэффициент применяется в 2016–2018 гг. по отношению ко всем социальным стационарам¹. Об индивидуальном снижении объемов финансирования – по сравнению с рассчитанными по нормативам на 25–30% – в ходе проведенного нами опроса заявили также представители некоторых ведущих федеральных вузов. Таким образом, в случае отказа от практики индивидуального выравнивания профинансировать все услуги по действующим нормативам, скорее всего, окажется невозможно. Как следствие, потребуются либо снизить значения базовых нормативов для всех учреждений, что ухудшит положение «рядовых» участников бюджетной сети, не имеющих возможности воспользоваться отраслевыми коэффициентами, либо сократить общее количество предоставляемых населению услуг.

Что касается распределения дефицита между бюджетными учреждениями, то этот вопрос не получил необходимого нормативного регулирования, а все опрошенные нами учреждения, ответившие на вопрос о практике сокращения бюджетных ассигнований по существу, заявили о том, что оно осуществляется в индивидуальном порядке.

Индивидуализировано и распределение субсидий, выделяемых учреждениям на иные цели. При этом что большинством ФОИВов приняты ведомственные акты, определяющие направления выделения субсидий на иные цели (строительство, капитальный ремонт, закупка дорогостоящего оборудования и пр.), порядок их распределения между учреждениями не устанавливается, а решение об их выделении принимается по усмотрению ГРБС.

Практика индивидуализации бюджетного финансирования особенно широко распространена и на субфедеральном уровне. Хотя с 2016 г. публично-правовые образования субфедерального уровня также обязаны перейти к нормативным принципам финансирования государственных услуг, это произошло далеко не повсеместно. С одной стороны, введение нормативного финансирования создает потенциальный риск ограничения бюджетной самостоятельности регионов и местного самоуправления: закрытый характер базовых перечней госуслуг ограничивает их самостоятельность в определении направлений расходования средств. Кроме того, нормативный метод расчета затрат предполагает необходимость учета многочисленных федеральных стандартов, санитарных норм и правил, а также рекомендаций, принимаемых ФОИВами, осуществляющими отраслевое управление, в результате чего формируется некий минимальный размер затрат, которые, по идее, необходимо произвести для оказания каждой услуги. С другой стороны, этот риск смягчается тем обстоятельством, что объем ассигнований, выделяемых учреждениям субфедерального уровня, как правило, рассчитывается «от имеющегося». Анализ региональной базы продемонстрировал отсутствие единства значений и структуры реги-

¹ Приказ Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Коми от 30.09.2016 г. № 2280 «Об утверждении значения базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг (работ) и корректирующих коэффициентов, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, начиная с формирования бюджета на 2017 г. и плановые 2018–2019 гг.».

ональных базовых нормативов затрат даже по таким высоко зарегулированным стандартами видам деятельности, как услуги дошкольных образовательных организаций; широкую распространенность практики использования индивидуально установленных корректирующих коэффициентов, а также примеры прямого уклонения регионов от перехода к нормативам. Так, об индивидуальном характере финансирования заявили представители большинства опрошенных нами региональных музеев и театров.

По данным проведенного нами опроса, радикальных изменений в объеме финансирования большинства учреждений пока не произошло, в том числе из-за того, что значения части базовых нормативов затрат на предыдущих этапах реформы были определены методом обратного счета, и, кроме того, ФОИВы активно применяют отраслевые и выравнивающие коэффициенты. Таким образом, не обеспечив решения изначально поставленных задач повышения прозрачности и формализации распределения бюджетных ассигнований, переход к нормативному финансированию создал дополнительные риски для функционирования бюджетной сети. В частности:

- имеется риск неполного обеспечения учреждений госзадаaniem, что влечет постепенную деградацию бюджетной сети, притом что у ФОИВов наличествуют инструменты ее оптимизации (реорганизация, ликвидация, смена руководства учреждений), а частные поставщики не могут гарантировать стабильное обслуживание населения;

- нормативная система финансирования затрудняет поддержку и развитие слабых, но необходимых учреждений, которые по тем или иным причинам нельзя ликвидировать;

- постепенный переход части рынка госуслуг к негосударственным поставщикам и к идее создания конкурентной (или квазиконкурентной) среды не сопровождаются повышением управленческой самостоятельности учреждений, т.е. их риски растут непропорционально возможностям;

- нормирование расходов на содержание имущества и предстоящий с 2019 г. отказ от содержания госимущества, не используемого для оказания услуг, в долгосрочной перспективе также повлекут деградацию объектов, находящихся в собственности публично-правовых образований;

- методы, применяемые при расчете базовых нормативов затрат, способствуют не повышению, а, напротив, снижению качества услуг: поскольку показатели их качества, как правило, формальны, «наиболее эффективным» становится учреждение, осуществляющее наименьшие вложения в процесс их оказания (увеличивающее нагрузку на сокращаемый персонал, снижающее вложения в программное обеспечение и расходные материалы, ликвидирующее не учитываемые в составе показателей качества сервисы для потребителей и т.д.).

6.7. Северный Кавказ: основные тенденции 2016 г.¹

В настоящем разделе анализируются основные новые тенденции, зафиксированные на Северном Кавказе в истекшем году. С учетом специфики этого региона Российской Федерации для определения ее социально-экономических перспектив представляется важным рассмотреть изменения, произошедшие не только непосредственно в экономической сфере, но и в сфере региональной политики и безопасности.

¹ Автор раздела: К. Казенин – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, РАНХиГС при Президенте РФ.

6.7.1. Основные инвестиционные проекты в 2016 г.

Одним из основных компонентов «Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 г.», принятой правительством РФ в 2010 г., является создание в северокавказских регионах туристического кластера, состоящего из всесезонных туристических комплексов на базе горнолыжных курортов. Реализация этого проекта в 2016 г. была продолжена. Однако в ходе нее отчетливо проявился ряд тенденций, которые способны существенно повлиять на конечный результат данного проекта.

Прежде всего, итоги 2016 г. дают основания говорить об окончательной «фрагментации» туристического кластера. В период первоначального анонсирования проекта он был представлен в качестве единого межрегионального туристического «узла», который бы объединил все регионы Северного Кавказа и предоставил всем им возможности экономического роста и увеличения доходной части бюджетов за счет туризма. Более того, в первоначальных планах курортного строительства явно просматривалась цель определенного выравнивания экономического положения разных территорий, прежде всего горных, даже внутри одного региона. Так, предполагалось строительство горнолыжных объектов в тех районах Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии, в которых, в отличие от соседних районов, ранее их не было. По итогам прошедшего года можно констатировать, что идея такой территориальной распределенности туристического кластера в значительной мере ушла в прошлое. Прежде всего, планы создания объектов туркластера в одном из регионов – в Северной Осетии – были официально заморожены на неопределенный срок. АО «Курорты Северного Кавказа» (АО «КСК»), управляющее особыми экономическими зонами (ОЭЗ) в составе туристического кластера (98% акций АО принадлежит государству), в 2016 г. не указывало планировавшийся к строительству в Северной Осетии горнолыжный курорт «Мамисон» даже в числе будущих проектов. ОЭЗ, созданная для строительства курорта, была закрыта в сентябре прошлого года. Буквально в первые недели 2017 г. стало известно, что земли, на которых предполагалось создание курорта, будут переданы муниципальным образованиям¹. Также в 2016 г. была сокращена территория ОЭЗ в Кабардино-Балкарии: она больше не включает Чегемский и Черекский районы, где туристические объекты предполагалось начать строить с нуля, а ограничивается лишь Эльбрусским районом, где осуществляется обновление существовавшей там много десятилетий горнолыжной инфраструктуры. Каких-либо официальных разъяснений со стороны управленцев, занимающихся реализацией проекта горнолыжного кластера, о причинах сокращения его территориального «охвата» и о том, по какому принципу определялись территории, подпавшие под это сокращение, не прозвучало.

Следует отметить, что проекты, реализация которых продолжается, находятся в неравной ситуации. На протяжении 2016 г. АО «КСК» продолжало финансирование строительства трех курортных проектов, вошедших в первую очередь туристического кластера. Это курорты «Архыз» (Карачаево-Черкесия, горнолыжные трассы и инфраструктура создаются с нуля, начал эксплуатироваться в 2014 г.), «Эльбрус» (Кабардино-Бал-

¹ В Северной Осетии земли несостоявшегося курорта «Мамисон» раздают фермерам // ИА REGNUM. 27.01.2017 URL: <https://regnum.ru/news/economy/2232052.html>

кария, обновляется действующий курорт) и «Ведучи» (Чечня, идет строительство, первых туристов предполагается принять к 2020 г.). На строительство инфраструктуры трех курортов первой очереди в 2016 г. АО «КСК» было выделено около 2,9 млрд руб. Значительно меньшая ясность имеется пока в отношении перспектив курортов, относящихся ко второй очереди проекта туркластера: «Армхи» и «Цори» в Ингушетии, «Матлас» в Дагестане. В 2016 г. продолжалась административно-техническая подготовка к реализации всех этих курортов. Так, в марте полномочия по управлению земельными участками для курорта «Матлас» были переданы АО «КСК». В конце года правительство Ингушетии подготовило проектно-сметную документацию для строительства курорта «Армхи». Однако перспективы реализации у курортов второй очереди, на наш взгляд, различны. В Ингушетии у проекта уже имеется якорный инвестор, силами которого до начала инвестирования в проект со стороны АО «КСК» созданы определенные инфраструктурные объекты, благодаря чему курорт фактически функционирует, хотя и с пропускной мощностью, гораздо меньшей по сравнению с планируемой. Что касается Дагестана, то там вопрос о таком инвесторе пока не решен и фактически строительство не начато.

Таким образом, приходится констатировать, что проект северокавказского туристического кластера фактически распался на региональные «подпроекты» с разным состоянием и, что важнее, с разными перспективами реализации. В этой ситуации можно говорить о будущей стратегической роли туризма для отдельных республик, но уже не для Северного Кавказа в целом.

Не вполне ясны и перспективы увеличения турпотока на курорты кластера. На фоне определенного роста количества туристов на отдельных курортах (на курортах «Архыз» и «Эльбрус», по данным АО «КСК», за горнолыжный сезон 2015/2016 г. рост численности туристов составил около 30% по сравнению с предыдущим сезоном) регионы Северного Кавказа остаются на последних местах в РФ по уровню привлекательности для туристов. В рейтинге туристической привлекательности регионов РФ за 2016 г., опубликованном в декабре Центром информационных коммуникаций «Рейтинг» совместно с журналом «Отдых в России», все республики Северного Кавказа попали в группу регионов с наименьшей туристической привлекательностью. Можно предположить, что основные проблемы, препятствующие повышению туристического потока, связаны с общей ситуацией в регионах, а не с конкретными недостатками работы имеющихся курортов. Однако при сохранении столь низкой туристической привлекательности регионов перспективы коммерческого успеха курортных проектов выглядят все же сомнительными.

Что касается других крупных инвестиционных проектов, то максимально насыщенный информационный фон наблюдался в 2016 г. вокруг объектов транспортной инфраструктуры. Среди них выделялся Махачкалинский морской торговый порт. Данное предприятие имеет статус федерального государственного унитарного предприятия (ФГУП). Грузооборот порта, специализирующегося в основном на перевалке нефти и зерна, с 2013 по 2016 г. непрерывно падал¹, в связи с чем власти Дагестана неоднократно говорили о необходимости передачи порта в руки стратегического инвестора. При этом, по данным СМИ, фактически к управлению предприятием имели отношение наиболее крупные предприниматели федерального уровня, являющиеся выходцами из Дагестана. Так, с мая 2010 г. по май 2016 г. гендиректор порта, по мнению РБК, входил в команду

¹ Махачкалинский порт: логика поражения // PortNews.Ru. 26.01.2017. URL: <http://portnews.ru/comments/2263/>

известного бизнесмена С. Керимова¹. Затем гендиректором был назначен менеджер, работавший ранее в структурах, близких группе «Сумма», которая подконтрольна другому крупному бизнесмену дагестанского происхождения З. Магомедову. Новый гендиректор, однако, не смог приступить к исполнению обязанностей, поскольку сторонники его предшественника физически заблокировали ему доступ в порт². Вскоре после назначения нового гендиректора порт получил судебный иск от кипрской компании, выкупившей его долговые обязательства у одного из российских банков. Эта компания ранее выступила инициатором банкротства государственного предприятия «Дагестанские авиалинии», результатом которого стала приватизация Махачкалинского аэропорта структурами, связанными с С. Керимовым. Залогом по долговым обязательствам, оплату которых требуют от порта, является ряд объектов портовой инфраструктуры. Таким путем, по мнению дагестанских СМИ³, продолжилась борьба за порт «олигархов» дагестанского происхождения, точка в которой пока не поставлена. Отметим, что глава Дагестана Р. Абдулатипов в интервью РБК 11 июля истекшего года признал факт борьбы «групп влияния» за возможность стать собственником порта и призвал их к конструктивному решению спора, однако к реальным результатам его призыв не привел.

Ситуация, складывающаяся в борьбе за Махачкалинский морской торговый порт, является наиболее крупным «приватизационным» скандалом на Северном Кавказе за 2016 г. и отражает следующие характеристики складывающегося в регионе инвестиционного климата:

- использование силового ресурса в борьбе за активы;
- возможность в качестве альтернативы приватизации «непрямого» контроля бизнес-групп над госсобственностью через назначение лояльных им менеджеров;
- применение соискателями крупных активов «непрямых» схем приватизации, включающих процедуру банкротства.

Все перечисленные характеристики, разумеется, не способствуют повышению прозрачности приватизационных сделок и состязательности при приватизации госсобственности на Северном Кавказе.

6.7.2. Федеральные выборы в республиках Северного Кавказа: «политический ислам» и увеличение роли инорегионального бизнеса

Как известно, одной из важных особенностей общественного уклада республик Северного Кавказа, прежде всего его восточной части, на протяжении последних двух десятилетий является расширение роли ислама в различных социальных сферах, не имеющих прямого отношения к религиозному культу, включая в определенной степени и сферу регулирования конфликтов экономического характера. Все это происходит на фоне внутреннего раскола в исламской среде, где существуют серьезные противоречия между разными религиозными направлениями, причем одни из них получают поддержку со стороны власти, а другие рассматриваются как «несистемные». В прошедшем году в

¹ Дагестанские борцы: как Керимов и Магомедов бьются за порт в Махачкале // РБК. 01.09.2016. URL: <http://www.rbc.ru/business/01/09/2016/57a0c5819a794780a991fc45>

² Борьба за Махачкалинский порт: почему Абдулатипову нужны третьи лица? // ИА REGNUM. 02.08.2016 URL: <https://regnum.ru/news/economy/2162355.html>

³ Точка поставлена, или Продолжение следует // Новое дело. 13.01.2017. URL: <http://ndelo.ru/news/ekonomika/4086/>

связи с этим интерес представляли попытки исламских деятелей, представляющих именно те исламские течения, которые считаются лояльными власти, укрепить свое политическое влияние не только без согласования с руководителями регионов, но в значительной мере и в противовес им.

Эта тенденция ярко проявилась в ходе выборов региональных органов законодательной власти, которые состоялись в ряде северокавказских регионов в сентябре. Она наблюдалась в Дагестане и в Ингушетии. Важная характеристика религиозной ситуации в обеих республиках состоит в том, что там в официальных исламских структурах – в региональных Духовных управлениях мусульман – доминируют представители одного из крупных направлений ислама – суфизма, а адептов других течений принято называть «нетрадиционными мусульманами».

В Дагестане событием предвыборной кампании 2016 г., вызвавшим наибольший интерес в федеральных и региональных СМИ, стала попытка выдвижения списка кандидатов по многомандатному округу федеральной партией «Народ против коррупции». Среди кандидатов, выдвинутых этой малоизвестной партией в Народное собрание Дагестана, было по крайней мере три видных региональных исламских деятеля, близких Духовному управлению мусульман республики. Партия объявила о намерении участвовать в выборах в Народное собрание в марте 2016 г. и сразу обозначила свой критический настрой по отношению к региональной власти. Это выразилось, во-первых, в весьма жесткой риторике в адрес республиканского чиновничества, а во-вторых, в поддержке данной партией ряда известных общественных деятелей, оппозиционных главе региона (среди последних были не только религиозные активисты)¹. Региональные наблюдатели расценивали выдвижение кандидатов от партии «Народ против коррупции» как новую для региона политическую ситуацию, в которой республиканская власть не контролирует деятельность видных представителей ислама, близких региональному Духовному управлению. Выход партии «Народ против коррупции» на политическую авансцену, однако, был относительно непродолжительным: в начале августа она заявила об отказе от участия в выборах. Данное событие было расценено большинством наблюдателей как свидетельство административного давления на кандидатов и как победа главы региона Р. Абдулатипова, фактически застраховавшая его от любого нежелательного для него исхода выборов.

Активизация «традиционного» ислама в связи с выборами законодательной власти в Ингушетии шла по похожему сценарию: там также возник предвыборный «проект», тесно связанный с некоторыми местными исламскими лидерами². В июле стало известно об участии в выборах Народного собрания Ингушетии партии «Российский общенародный союз», во главе ингушского регионального отделения которой находился в тот момент известный в регионе исламский проповедник, а первым номером в списке кандидатов партии стал заместитель муфтия республики. В складывавшемся на тот момент в Ингушетии общественно-политическом контексте такая политическая инициатива не могла быть воспринята иначе, как направленная против главы региона Ю. Евкурова, поскольку с 2015 г. он находится в конфликте с республиканским муфтием, требуя смены

¹ Казенин К. Четыре вопроса о «политическом исламе» в Дагестане. ИА REGNUM, 01.06.2016. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2139786.html>

² Мурадов М. Ингушское духовенство не пустило на выборы // Коммерсантъ. 28.07.2016. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3049013>

его руководителя и изменения принципов работы данного органа¹. В Ингушетии, в отличие от Дагестана, политический проект «оппозиционных имамов» оказался крайне «недолговечным»: менее чем через неделю после первых сообщений о нем стало известно, что республиканский избирком не зарегистрировал список кандидатов партии «Российский общенародный союз».

Таким образом, можно говорить о политической активизации в двух республиках исламских кругов, близких региональным Духовным управлениям мусульман, и о практически синхронной остановке этого процесса на этапе подачи списков кандидатов в региональные законодательные органы. Эти события позволяют зафиксировать сложившееся на 2016 г. положение вокруг развития «светской» роли ислама в республиках Северного, точнее Северо-Восточного, Кавказа. Попытки укрепить эту роль за счет присутствия исламских лидеров в органах законодательной власти стали новым явлением, однако не увенчались успехом, что в данном случае означает сохранение контроля руководителей республик над политическими процессами в них. Однако повторяемость «сценариев» с попытками участия кругов, близких к Духовным управлениям, в региональных выборах указывает на тенденцию усиления политической активности исламских кругов, явно неподконтрольной региональному руководству. При этом необходимо отметить, что в обеих республиках политическая активизация исламских лидеров шла на фоне глубоких конфликтов внутри местного ислама, и попытавшиеся вмешаться в ход выборных кампаний фигуры представляли одну из сторон в этих конфликтах. На этом основании можно предположить, что в случае повторения подобной активизации внутриисламские конфликты могут усилиться.

Еще одним явлением, зафиксированным в северокавказских регионах в ходе выборной кампании 2016 г. и находящимся «на пересечении» политической и экономической сфер, стало обнаружение в предвыборный период политических амбиций со стороны представителей бизнеса, являющихся выходцами из северокавказских республик, однако не имеющих там крупных активов. Это наблюдалось в первую очередь в Карачаево-Черкесии, где попытку выдвинуться депутатом Государственной думы по одномандатному округу предпринял крупный московский предприниматель, выходец из данной республики А. Тоторкулов, ранее известный многими гуманитарными проектами, реализованными в регионе, а также в северокавказской диаспоре Москвы. Выдвижение кандидатур крупных предпринимателей, чей бизнес сконцентрирован в северокавказских регионах, в депутаты разных уровней является на Северном Кавказе достаточно давней практикой, смысл которой чаще всего состоит в укреплении влияния внутри региона в интересах собственного бизнеса. В данном случае, однако, объяснение участия в выборах прямыми коммерческими интересами неубедительно в силу отсутствия каких-либо свидетельств о наличии таковых у кандидата в регионе. Неудовлетворительным представляется и «политическое» объяснение, состоящее в том, что кандидат стремился путем получения мандата заручиться влиянием в федеральных органах власти: выдвижение Тоторкулова шло при прямом противостоянии регионального руководства и отделения партии «Единая Россия». Это вряд ли давало ему шанс, даже в случае победы, на преумножение своего «политического капитала» на федеральном уровне (именно с тем, что выдвижение

¹ Казенин К. Генерал компромисса: как Ингушетия ищет правильную исламскую политику // Carnegie.Ru. 06.07.2016. URL: <http://carnegie.ru/commentary/2016/07/06/ru-63927/j2sg>

Тоторкулова не было поддержано региональным руководством, наблюдатели связывали его снятие с предвыборной гонки в августе¹).

Более обоснованным представляется предположение, что для предпринимателей северокавказского происхождения, добившихся успехов за пределами своей «малой родины», важной задачей становится создание «сетей» поддержки в родных регионах, особенно, насколько можно судить по характеру проведения предвыборной кампании Тоторкуловым, поддержки среди молодежи. Еще до предвыборной кампании он был известен поддержкой молодежных образовательных и культурных проектов в Карачаево-Черкесии, и активисты этих проектов занимали значительное место в его предвыборной команде. В связи с этим необходимо отметить, что в целом заинтересованность предпринимателей – выходцев с Северного Кавказа инвестировать ресурсы в создание в своих родных регионах молодежных проектов и сетей становится заметной в ряде других регионов Северного Кавказа (хотя там, в отличие от Карачаево-Черкесии, это явление не обнаруживало никаких связей с выборами). Так, в конце 2016 г. стало известно о намерении совладельца группы «Сумма», бизнесмена дагестанского происхождения З. Магомедова (состояние 900 млн долл., по оценке Forbes) вложить около 1 млрд руб. в создание в столице Дагестана Махачкале крупного образовательного центра, который объединил бы ряд уже поддерживаемых фондами Магомедова в Дагестане образовательных проектов, нацеленных в основном на приобретение молодежью современных специальностей в области IT, программирования и т.д. Общим вектором «гуманитарной» деятельности предпринимателей в родных регионах, по нашим наблюдениям, является расширение того слоя молодежи, который по характеру своих социальных связей не зависит от доминирующей в региональной элите клановой системы, а по набору компетенций отвечает вызовам сегодняшнего дня явно лучше, чем большинство местных чиновников. Выводы о целях, с которыми делаются попытки создания такой «новой элиты», по итогам 2016 г. сделать невозможно. Очевидно, что их связь с какими-либо конкретными политическими проектами, включая выборы, не носит повсеместного характера, а, скорее, ситуативна. Но зафиксировать такие попытки как межрегиональную тенденцию на Северном Кавказе итоги 2016 г. уже позволяют.

6.7.3. Террористическая активность

Ситуация с противостоянием вооруженному подполью на Северном Кавказе в 2016 г. не претерпела каких-либо резких изменений. В целом уровень террористической активности остается заметно ниже, чем на рубеже 2000-х – 2010-х годов, что выражается прежде всего в сокращении по сравнению с тем временем числа резонансных терактов и крупных вооруженных акций незаконных вооруженных формирований (НВФ). Однако по сравнению с предыдущим годом 2016 г. показал негативную динамику. По данным интернет-издания «Кавказский узел», использующего собственную информацию и информацию правозащитного центра «Мемориал», в 2016 г. на Северном Кавказе число жертв вооруженного конфликта по сравнению с 2015 г. выросло более чем на 11% – с 258 до 287 человек. Количество вооруженных инцидентов не изменилось, при этом доля взрывов существенно увеличилась. Число взрывов выросло в 2,4 раза – с 11 до 26 случаев. Выросло и количество терактов – с 6 до 9, т.е. в 1,5 раза. Общее число жертв среди

¹ Казенин К. Голос Кавказа: как политика возвращается в регионы // РБК. 22.09.2016. URL: <http://www.rbc.ru/opinions/politics/21/09/2016/57e24bf49a79475d19b83965>

гражданского населения в СКФО в 2016 г. составило 24 человека, в том числе 8 погибли и 16 были ранены. Это на 31% меньше, чем в 2015 г., – тогда пострадали 35 гражданских лиц. Число жертв вооруженного конфликта среди сотрудников силовых структур в 2016 г. составило 97 человек: 32 погибли и 65 были ранены. Таким образом, по сравнению с 2015 г., когда было зафиксировано 49 пострадавших силовиков, потери выросли почти в 2 раза.

Наиболее неблагоприятными оказались итоги года по Чечне: там число вооруженных инцидентов в 2016 г. выросло по сравнению с предыдущим годом в 2,3 раза, а число пострадавших – в 2,4 раза. За весь год в регионе было зафиксировано 7 перестрелок, в которых пострадали не менее 39 человек, в том числе 25 человек погибли, еще 14 были ранены. Среди участников вооруженного подполья в Чечне в 2016 г. 20 погибли и 2 были ранены. Среди силовиков было 5 погибших и 11 раненых. Вторым регионом по «вкладу» в отрицательную динамику оказался Дагестан: там количество вооруженных инцидентов в 2016 г. выросло по сравнению с 2015 г. на 14%, а количество пострадавших – на 30%. В Дагестане зарегистрировано 65 вооруженных инцидентов, в ходе которых пострадали 174 человека – 127 погибли и 47 получили ранения. Среди погибших – 105 предполагаемых участников НВФ, 20 сотрудников силовых структур и 2 гражданских лица.

Дагестан и Чечня достаточно резко отличаются по динамике ситуации с бандподпольем от других республик СКФО, где ухудшения обстановки в целом не наблюдалось. Так, в Кабардино-Балкарии число вооруженных инцидентов в 2016 г. сократилось по сравнению с предыдущим годом на 59%, а число пострадавших в них – на 71%. В Ингушетии число вооруженных инцидентов в 2016 г. не изменилось по сравнению с 2015 г., а число пострадавших в них уменьшилось на 21%. На нуле оставалась активность бандподполья в Карачаево-Черкесии и Северной Осетии.

Поскольку негативный «разворот» ситуации с вооруженным экстремизмом стал в 2016 г. на Северном Кавказе новым явлением после нескольких лет более благополучной динамики, говорить о причинах этого по итогам одного года преждевременно. Отметим, однако, что Дагестан и Чечня оцениваются наблюдателями как регионы, в которых в последние годы проводится весьма жесткая религиозная политика, при которой региональные чиновники и силовые структуры демонстрируют открытую поддержку одного из направлений местного ислама, отказывая в диалоге представителям других его направлений, в том числе находящимся в легальном поле¹. При этом в Дагестане такая политика стала доминировать лишь в последние 3–4 года, так как на рубеже 2000-х – 2010-х годов республиканская власть стремилась создавать там условия для диалога между различными исламскими течениями, вводить представителей противоборствующих групп мусульман в различные общественные советы, создаваемые органами власти, и т.п. Можно констатировать, что отказ от такой политики не привел к стабильному улучшению ситуации с безопасностью в регионе.

¹ Стародубровская И.В., Казенин К.И. Северный Кавказ и современная модель демократического развития (доклад) // Polit.Ru. 01.04.2016 URL: <http://polit.ru/article/2016/04/01/caucasus/>

6.8. Военная экономика и военная реформа в России¹

В 2016 г. основные положения военной реформы, начатой в 2008 г. и утвержденной в мае 2012 г. указом В. Путина², в целом успешно реализовывались.

6.8.1. Военно-кадровая и социальная политика

В июле 2016 г. общая штатная численность Вооруженных Сил (ВС) РФ была увеличена на 542 чел. гражданского персонала – до 1 885 371 чел., штатная численность военнослужащих осталась прежней – 1 млн военнослужащих³ (сокращение с 2008 г. на 134800 чел.⁴).

При этом показатели списочной численности как военнослужащих, так и гражданского персонала ВС остаются существенно ниже штатных показателей. Так, к концу 2016 г. списочная численность военнослужащих ВС составила 930 тыс. чел., что на 10 тыс. больше, чем год назад (исходя из заявленного роста укомплектованности за год с 92 до 93%)⁵, и на 100,3 тыс. больше, чем три года назад.

Списочная численность военнослужащих, проходящих службу по контракту на должностях рядового и младшего командного состава, достигла в 2016 г. для этой категории исторического максимума в 384 тыс. чел., что на 32 тыс. (9,1%) больше, чем годом ранее. Министр обороны С. Шойгу особо подчеркнул, что «впервые в истории России сержантский состав полностью стал профессиональным» (т.е. все сержанты и старшины несут военную службу добровольно по контракту)⁶.

Таким образом, в 2016 г. Минобороны России достигло цели по полной профессионализации сержантского корпуса ВС, которая планировалась еще на 2014 г., но при этом не была достигнута запланированная на 2016 г. численность «военнослужащих, проходящих службу по контракту», в 400 тыс. чел.⁷ из-за большой текучести рядового и младшего командного состава: на 77 тыс. вновь принятых на службу по контракту пришлось около 45 тыс. уволенных⁸. Для достижения плановой численности этой категории военнослужащих в 2017 г. в 425 тыс. Минобороны необходимо будет принять на службу не менее 41 тыс. чел., что вполне осуществимо с учетом опыта прошлых лет и сложившейся практики корректировки действующего законодательства. Соответствующими поправками призывникам с высшим образованием разрешено уже с осени 2014 г. выбирать между одним годом срочной

¹ Авторы: В. Зацепин – РАНХиГС при Президенте РФ (разделы 6.8.1, 6.8.2, 6.8.3); В. Цымбал – РАНХиГС при Президенте РФ (разделы 6.8.1, 6.8.2).

² Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации».

³ Указ Президента РФ от 8 июля 2016 г. № 329 «О штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации».

⁴ Указ Президента РФ от 1 января 2008 г. № 1 «О штатной численности Вооруженных Сил Российской Федерации».

⁵ Выступление министра обороны РФ генерала армии Сергея Шойгу на расширенном заседании Коллегии Минобороны России. 22 декабря 2016 г. URL: http://function.mil.ru/files/morf/2016-12-22_MoD_board_extended_session_RUS.pdf (Дата обращения: 30.12.2016).

⁶ Там же.

⁷ Комплектование Вооруженных Сил личным составом. План деятельности на 2013–2020 гг. Минобороны России, 2013. URL: http://mil.ru/mod_activity_plan/constr/lvl/plan.htm (дата обращения: 30.12.2016).

⁸ Елисеева М. С прицелом на перспективу // Красная звезда. 2017. 6 февраля (№ 12). С. 2.

службы или двумя годами службы по контракту¹, а с 2017 г. все проходящие службу по призыву получили возможность заключать контракт на срок не более одного года для участия в выполнении боевых задач, в том числе за пределами территории РФ, без прохождения трехмесячного испытательного срока². С целью дальнейшего упрощения комплектования ВС военнослужащими по контракту правительством в конце 2016 г. в Госдуму внесен законопроект, предлагающий уравнивать лиц со средним профессиональным образованием с лицами с высшим образованием, т.е. они будут вправе заключать первый контракт без прохождения обязательной службы по призыву³.

Всего в РФ в 2016 г. на военную службу призвано 307 тыс. чел.⁴, что на 9,9 тыс. больше, чем годом ранее, но на 1,1 тыс. меньше, чем в 2014 г.⁵ Из них Минобороны направило в ВС 275 тыс. чел.⁶, остальные 32 тыс. распределены среди других силовых ведомств (Росгвардия, ФСБ, ФСО, МЧС и пр.).

Число военнослужащих, состоящих в распоряжении своих командиров и начальников, снизилось с 49 тыс. три года назад до 2 тыс. чел. в 2016 г.⁷ Таким образом, Минобороны вплотную приблизилось к окончательному решению проблемы этой категории военнослужащих, которые фактически уволены, но продолжают получать денежное довольствие, дожидаясь положенного им постоянного жилья.

При этом в 2016 г. в Минобороны около тысячи офицеров продолжали служить на сержантских должностях и должны были быть переназначены на офицерские должности до конца года⁸. Всего в ВС, по данным СМИ, в прошлом году проходили службу 225 тыс. офицеров⁹. Официальные данные о численности офицеров и прапорщиков Минобороны в 2016 г. не опубликованы, за исключением высших офицеров, у которых из 730 штатных должностей вакантными были лишь 38¹⁰. Сообщалось о проблемах с комплектованием офицерских должностей летного состава Воздушно-космических сил (ВКС) и командиров взводов в сухопутных войсках (СВ), а также о снижении количества досрочно уволенных офицеров почти в 2 раза¹¹. В целом на службу в 2016 г. принято более 11 тыс. офицеров, из них более 7 тыс. из числа находившихся в запасе¹².

В отличие от предыдущего года, Минобороны в минувшем году не опубликовало официальные статистические данные о численности военных пенсионеров на 1 января 2016 г., подлежащие обязательной публикации в соответствии с федеральным планом

¹ Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 512-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе».

³ Проект Федерального закона № 63563-7 «О внесении изменений в пункт 1 статьи 34 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», внесен в Государственную Думу 24 декабря 2016 г.

⁴ Указы Президента РФ от 31 марта 2016 г. № 139 и от 29 сентября 2016 г. № 503.

⁵ Оборона России. Итоги развития и перспективы. М.: Центр политической информации, 2016. С. 9.

⁶ Выступление министра обороны РФ генерала армии Сергея Шойгу на расширенном заседании Коллегии Минобороны России. 22 декабря 2016 г. URL: http://function.mil.ru/files/morf/2016-12-22_MoD_board_extended_session_RUS.pdf (Дата обращения: 30.12.2016).

⁷ Там же.

⁸ Литовкин Д. В войсках больше не будет «офицеров-сержантов» // Известия. 2016. 29 декабря.

⁹ Там же.

¹⁰ Укомплектованность должностей высших офицеров Вооруженных Сил России составляет 95%. URL: http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12110651@egNews (Дата обращения: 03.02.2017).

¹¹ Елисеева М. С прицелом на перспективу // Красная звезда. 2017. 6 февраля (№ 12). С. 2.

¹² Рамм А. В 2018 г. в войска прибудет полноценный выпуск лейтенантов // Известия. 2017. 15 февраля.

статистических работ¹. По данным 2015 г.², в Минобороны на пенсионном обеспечении состояли 1 156 352 чел., из них по выслуге лет – 992 334 чел. (85,8%), по инвалидности – 35 903 чел. (3,1%), и 128 115 чел. (11,1%) получали пенсию по случаю утери кормильца. За 10 лет³ – с 1 января 2006 г. – численность пенсионеров Минобороны в целом изменилась незначительно, увеличившись на 1,2% (13 752 чел.).

Средний уровень денежного довольствия военнослужащих Минобороны в 2016 г., по уточненным данным, остался на прошлогоднем уровне в 61,8 тыс. руб. (168% от средней начисленной зарплаты в РФ), а средний размер пенсий за выслугу лет военнослужащих Минобороны вырос в номинальном исчислении на 4% и составил 22,7 тыс. руб.⁴ Денежное довольствие военнослужащих, проходящих службу по призыву, по-прежнему сохраняется на уровне 2 тыс. руб. в рамках продления начатого в январе 2012 г. эксперимента по его унификации⁵.

В 2016 г. за счет разных источников постоянным жильем были обеспечены более 20,4 тыс. военнослужащих Минобороны, при этом на конец года в жилищной очереди Минобороны числились 29,8 тыс. военнослужащих. Служебное жилье в 2016 г. получили 29,2 тыс. военнослужащих Минобороны, а 59 тыс. получали компенсации за наем жилых помещений⁶. При подобных темпах на решение жилищной проблемы в Минобороны к концу 2017 г., как это ожидалось в начале 2014 г., рассчитывать не приходится⁷.

В 2016 г. в Минобороны поступило 120 тыс. обращений (треть из которых от военнослужащих), что на 12% меньше, чем годом ранее. При этом значительно (на 33%) сократилось количество обращений по вопросам выплаты денежного довольствия военнослужащим, предоставления социальных гарантий, компенсаций и льгот (на 31%), пенсионного обеспечения (на 31%). Увеличилось число обращений по санаторно-курортному обеспечению (на 9%), по вопросам содержания и эксплуатации жилого фонда Минобороны, в том числе санитарно-технического состояния предоставляемого служебного жилья (на 4%)⁸.

¹ Указ Президента РФ от 10 августа 2011 г. № 1063 «Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства обороны Российской Федерации, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети Интернет».

² Численность пенсионеров, в том числе инвалидов, состоящих на учете и получающих пенсию в Минобороны России. URL: <http://stat.mil.ru/files/morf/opendata/7704252261-MORF-3.3.csv> (Дата обращения: 24.01.2017).

³ О пенсии, и не только... // Красная звезда. 2006. 29 ноября.

⁴ Фаличев О. Маневр ресурсами // Военно-промышленный курьер. 2016. 21 декабря (№ 49).

⁵ Указ Президента РФ от 13 июля 2016 г. № 333 «О продлении на 2016 год срока проведения в Вооруженных Силах Российской Федерации эксперимента по унификации денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по призыву».

⁶ Зотов И. Год новоселий // Красная звезда. 2017. 15 февраля (№ 16).

⁷ Отчет о ходе выполнения Плана деятельности Министерства обороны Российской Федерации по реализации Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597, 601, 603, 604, 605 за 2013 год». Москва. 22 января 2014 г. URL: <http://mil.ru/files/files/result2013/10-planMO2013.html> (Дата обращения: 22.11.2016); Военный совет // Радиостанция «Эхо Москвы». 2016. 21 октября.

⁸ Из 120 тыс. обращений граждан, поступивших в Минобороны России в 2016 г., лишь треть от военнослужащих. URL: http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12116994@egNews (Дата обращения: 04.04.2017).

6.8.2. Военно-техническая политика

В 2016 г. продолжилась реализация военно-технической политики, выраженной в государственной программе вооружения (ГПВ) на 2011–2020 гг., «Основах военно-технической политики РФ на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу», подтвержденных президентом В. Путиным в мае 2012 г.¹

В мае и ноябре президентом В. Путиным, как и годом ранее, были проведены две трехдневные сессии совещаний, посвященных различным аспектам выполнения ГПВ и ФЦП. Кроме того, 8 сентября в Туле состоялось заседание по вопросам использования потенциала оборонно-промышленного комплекса (ОПК) в производстве высокотехнологичной продукции гражданского назначения², а на следующий день в Ново-Огареве – совещание по основным параметрам госпрограммы вооружения на 2018–2025 гг.³

Всего в 2016 г. произведена и поставлена в войска 41 межконтинентальная баллистическая ракета. Кроме этого, в войска поступило более 3,0 тыс. новых и модернизированных образцов вооружения и военной техники (ВВТ), в том числе 139 современных летательных аппаратов, 2 подводные лодки, 24 надводных кораблей, катеров и судов обеспечения, 4 полковых комплекта зенитно-ракетного комплекса С-400 и 25 боевых машин зенитного ракетно-пушечного комплекса «Панцирь-С». За год в войска были поставлены 260 беспилотных летательных аппаратов, и их общее количество в ВС достигло 2 тыс. В итоге оснащенность современными образцами ВВТ достигла по системе ядерных стратегических вооружений 60%, в ВКС – 66%, в ВМФ – 47%, в СВ – 42%, в ВДВ – 47%, а в целом по частям постоянной готовности была доведена до 58,3% с 47,2% в 2015 г.⁴

По предварительным данным, прирост выпуска ОПК составил в 2016 г. 10,1% при приросте производительности труда 9,8% и доле продукции гражданского назначения 16,1%⁵. При этом индекс физического объема валовой добавленной стоимости в 2016 г. по виду экономической деятельности «Производство судов, летательных и космических аппаратов, прочих транспортных средств и прочих материалов и веществ, не включенных в другие группировки» составил 101,4%, а по виду «Производство электронных компонентов, аппаратуры для радио, телевидения и связи» – 91,3%. Экспорт продукции военного назначения увеличился по сравнению с 2015 г. на 3,5% в номинальном выражении и превысил 15 млрд долл. США⁶.

¹ Указ от 7 мая 2012 г. № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса».

² Совещание по вопросам использования потенциала ОПК в производстве высокотехнологичной продукции гражданского назначения. Тула, 8 сентября 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52852> (Дата обращения: 08.09.2016).

³ Совещание по основным параметрам госпрограммы вооружения на 2018–2025 годы. Ново-Огарев. 9 сентября 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52866> (Дата обращения: 09.09.2016).

⁴ Выступление министра обороны РФ генерала армии Сергея Шойгу на расширенном заседании Коллегии Минобороны России. 22 декабря 2016 г. URL: http://function.mil.ru/files/morf/2016-12-22_MoD_board_extended_session_RUS.pdf (Дата обращения: 30.12.2016).

⁵ Послание Президента Федеральному Собранию. Стенограмма. Москва. 1 декабря 2016 г.

⁶ Заседание Комиссии по вопросам военно-технического сотрудничества с иностранными государствами. Стенограмма. Москва. 22 марта 2017 г.

В отличие от практики прошлых лет, в течение 2016 г. официальные данные об объеме государственного оборонного заказа (ГОЗ) фактически не были опубликованы. Появившаяся в декабре информация замминистра обороны Т. Шевцовой (1,5 трлн руб.) опровергнута ею же спустя три с половиной месяца (3 трлн руб. по расчету)¹. Поэтому для сопоставления приростов ГОЗ с приростом выпуска ОПК и оснащенностью ВС современными образцами ВВТ (табл. 19) в качестве оценки объема ГОЗ Минобороны была использована сумма расходов бюджета по видам расходов 211, 214, 216, 217 в подразделах функциональной классификации расходов федеральных бюджетов «Вооруженные Силы Российской Федерации» и «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» с суммами выданных государственных гарантий организациям ОПК для целей выполнения ГОЗ, достаточно точно аппроксимирующая имеющиеся фигуры умолчания. Номинальное сокращение предполагаемого ГОЗ в 2017 г. объясняется особенностями базы 2016 г., искаженной дополнительными расходами (около 800 млрд руб.), выделенными правительством для погашения части задолженности организаций ОПК перед коммерческими банками, возникшей из-за параллельного использования для финансирования ГОЗ бюджетных и кредитных средств начиная с 2011 г. С учетом этого обстоятельства можно полагать, что целевой показатель действующей ГПВ – 70% современных образцов ВВТ в ВС – будет достигнут в частях постоянной готовности уже к концу 2017 г.

Таблица 19

**Государственный оборонный заказ, прирост выпуска ОПК
и оснащенность современными ВВТ в 2010–2017 гг.**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ГОЗ в текущих ценах (оценка), млрд руб.	509,1	742,3	889,9	1294,7	1716,4	1901,4	2687,8	1579,1
Прирост ГОЗ, % к предыдущему году	–	45,8	19,9	45,5	32,6	10,8	41,4	-41,3
Прирост выпуска ОПК, % к предыдущему году	17,4	5,8	6,4	13,5	15,5	12,9	10,1	–
Оснащенность современными образцами, %	12	н/д	н/д	19	26–48	47,2	58,3	–
Прирост оснащенности, п.п.	н/д	н/д	н/д	н/д	7	21,2	11,1	–

Источники: Минпромторг; федеральные законы об исполнении бюджета; Счетная палата; Минобороны; расчеты авторов.

С сентября 2015 г. Минпромторг прекратил публикацию перечня организаций, включенных в сводный реестр организаций оборонно-промышленного комплекса (ОПК)². Общее количество организаций, включенных в реестр³, увеличилось с июля 2015 г. к началу 2016 г. на 14 – до 1367. Лицензиями на деятельность в области ГОЗ к этому моменту обладали 4122 организации (годовой прирост 39%)⁴.

¹ Гаврилов Ю. Бюджет в обороне // Российская газета. 2016. 19 декабря (№ 287); Сокращение бюджета Минобороны России не коснулось госпрограммы вооружения и социальных обязательств. URL: http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12116553@egNews (Дата обращения: 03.04.2017).

² Постановление Правительства РФ от 7 сентября 2015 г. № 944 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2004 г. № 96 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 843».

³ Доклад о целях и задачах Минпромторга России на 2016 г. и основных результатах деятельности за 2015 г. 26 июля 2016 г. С. 165. URL: http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/docs/Doklad_MPT_072016.pdf (Дата обращения: 29.09.2016).

⁴ Там же. С. 162.

Таблица 20

Доля закрытых расходов федерального бюджета
в 2007–2016 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего закрытые расходы	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Расходы федерального бюджета в целом	11,2	11,1	10,1	10,5	11,7	11,6	13,8	14,9	19,1	21,7
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	7,5	7,4	5,6	5,9	10,4	11,4	10,1	10,1	15,2	13,3
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	< 0,1	< 0,1	–	–	–	–	<0,1	1,4	24,8	25,0
0109 Государственный материальный резерв	92,1	89,7	84,6	83,9	85,6	86,5	86,1	86,7	87,2	84,1
0110 Фундаментальные исследования	1,1	0,9	0,7	0,2	0,5	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8
0112 Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	–	–	–	–	–	0,3	0,3	0,8	0,7	< 0,1
0114 Другие общегосударственные вопросы	0,6	1,1	1,9	1,9	1,7	1,6	3,6	5,1	5,1	5,1
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	45,5	45,9	47,7	46,5	45,4	47,5	50,4	56,0	65,4	70,5
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	37,2	38,9	39,2	37,8	39,3	40,7	46,7	52,0	65,3	69,0
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100,0	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	–	–	–	–	–	–	–	–	–
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100,0	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	53,2	100,0	100,0	100,0	100,0	61,6	80,6	76,7	80,8	77,7
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	93,5	93,0	92,9	91,7	92,4	92,9	94,3	92,1	91,7	96,3
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	24,5	29,9	37,1	48,0	35,0	48,6	34,6	46,9	38,8	41,8
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	31,1	31,3	31,0	31,5	31,6	24,0	26,6	27,1	28,4	29,1
0302 Органы внутренних дел	5,2	5,0	3,7	4,2	3,9	3,3	3,8	3,9	4,9	5,7
0303 Внутренние войска	10,5	10,3	8,2	8,2	7,4	4,6	4,4	5,3	6,9	7,7
0306 Органы безопасности	97,5	98,9	99,6	99,6	99,6	99,7	99,8	99,8	99,8	99,8
0307 Органы пограничной службы	97,8	100,0	99,5	98,6	99,2	99,1	99,6	99,9	100,0	100,0
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	50,6	50,3	50,0	48,6	44,5	41,6	38,5	39,1	39,7	45,7
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	64,7	75,1	75,0	91,4	86,6	86,6	82,5	82,7	91,2	90,5
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	40,5	49,3	60,6	49,9	12,4	12,1	11,8	44,8	60,7	59,7
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	0,4	1,1	0,8	1,4	1,9	2,5	4,7	3,6	5,5	7,0
0408 Транспорт	–	–	–	–	–	–	0,1	–	0,2	–
0410 Связь и информатика	–	–	–	–	–	<0,1	1,8	2,0	0,5	<0,1

Продолжение таблицы 20

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	5,2	6,0	4,5	5,4	11,9	15,3	18,3	23,8	26,7	14,2
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	< 0,1	1,3	0,9	2,9	2,2	2,5	9,4	2,9	8,0	17,2
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	0,8	6,7	9,5	15,0	13,8	6,7	9,1	9,7	4,3	5,9
0501 Жилищное хозяйство	5,6	14,5	11,4	19,1	20,2	8,6	16,8	25,0	12,0	22,3
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	2,4	2,8	2,9	3,2	4,0	3,3	3,8	4,1	3,3	3,1
0701 Дошкольное образование	2,6	2,8	3,6	3,5	3,7	3,2	0,7	0,8	1,2	7,2
0702 Общее образование	1,7	2,0	2,9	2,7	0,7	0,3	0,5	1,1	1,0	0,6
0704 Среднее профессиональное образование	1,0	0,9	0,2	–	–	–	–	–	–	–
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	18,2	1,6	2,6	11,8	18,1	11,3	4,5	2,8	2,9	3,4
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	2,5	3,3	3,4	3,6	5,0	4,1	4,9	5,1	3,9	3,6
0709 Другие вопросы в области образования	0,2	0,4	0,6	0,5	0,3	0,4	0,5	0,9	1,2	0,9
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	0,3	0,2	0,2	0,2	–	–	–	–	–	–
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
0801 Культура	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
0804 Периодическая печать и издательства	2,4	2,7	3,1	3,3	–	–	–	–	–	–
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средства массовой коммуникации	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	3,7	3,4	2,9	2,8	–	–	–	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	–	–	–	–	2,4	2,1	2,8	2,6	2,6	2,9
0901 Здравоохранение	4,3	–	–	–	–	–	–	–	–	–
0901 Стационарная медицинская помощь	–	2,9	1,9	1,8	2,1	1,5	2,3	1,6	1,7	1,9
0902 Амбулаторная помощь	–	3,7	3,6	4,6	2,3	2,3	3,3	3,0	2,6	3,3
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	–	14,5	14,7	11,0	10,0	10,6	12,3	14,6	15,3	16,1
0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие	–	0,7	0,2	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7
0908 Физическая культура и спорт	0,3	0,5	0,6	0,8	–	–	–	–	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	–	1,7	1,2	0,9	–	–	–	–	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения	–	–	–	–	0,4	0,3	0,4	0,6	0,4	0,7
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	–	<0,1	<0,1	–	–	0,1	0,1	<0,1	0,1	0,2
1001 Пенсионное обеспечение	–	–	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1
1003 Социальное обеспечение населения	–	<0,1	<0,1	–	–	0,3	0,4	0,1	0,2	0,3
1004 Охрана семьи и детства	–	–	–	–	–	–	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	–	–	–	–	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,5
1101 Физическая культура	–	–	–	–	62,0	4,9	6,9	7,6	3,8	3,6
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	–	–	–	–	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	2,2
1202 Периодическая печать и издательства	–	–	–	–	2,9	3,1	5,0	5,4	4,5	5,1
1204 Другие вопросы в области средств массовой информации	–	–	–	–	–	–	–	–	–	12,9

Окончание таблицы 20

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
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	–	–	–	–	–	–	–	–	–

Примечание. Данные 2006–2010 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации расходов, вступившей в силу с 2011 г. Курсивом выделены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации.

Источники: Законы об исполнении федерального бюджета и оперативные доклады Счетной палаты.

6.8.3. Военно-финансовая политика

Исполнение федерального бюджета 2016 г. сопровождалось единственной корректировкой в ноябре¹. Первоначально законом о федеральном бюджете на 2016 г. ассигнования по разделу функциональной классификации расходов бюджета «Национальная оборона» были установлены в 3 трлн 149 млрд руб.², или на 32 млрд (1%) меньше фактических расходов годом ранее³. В ноябре ассигнования по этому разделу выросли до 3 трлн 895 млрд руб. (на 746 млрд, или на 23,5%)⁴ вследствие решения правительства досрочно погасить часть коммерческих займов, привлеченных для финансирования ГОЗ в 2011–2016 гг. с помощью госгарантий. По сравнению с 2015 г. ассигнования по этому разделу в номинальном выражении увеличились на 22,4%.

Указанные выше показатели военных ассигнований отсутствуют в опубликованных законах и определены по материалам пояснительной записки к законопроекту о бюджете и февральского доклада Счетной палаты. Федеральным казначейством с февраля 2016 г. прекращена начатая в 1997 г. публикация полных расходов федерального бюджета в ежемесячных отчетах. Закрытость расходов федерального бюджета в 2016 г. продолжала нарастать и превысила прошлогодний максимум на 2,6 п.п. (табл. 20), закрытые расходы составили 3 трлн 569 млрд руб. (4,1% ВВП). При этом в российской статистике государственных финансов вполне официально стали закрытыми не только расходы, составляющие по закону государственную тайну или отнесенные к ней указом президента РФ, но и иные, очевидно, с грифом ДСП (для служебного пользования)⁵.

Абсолютные и относительные значения основных компонентов прямых военных расходов РФ в федеральном бюджете 2016 г. и их изменение относительно 2015 г. в реальном выражении, определенные на основании оперативного доклада Счетной

¹ Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год»; Федеральный закон от 22 ноября 2016 г. № 397-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год».

² Приложение № 3 к пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2016 год».

³ Федеральный закон от 31 октября 2016 г. № 377-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2015 г.».

⁴ Оперативный доклад о ходе исполнения федерального бюджета за январь–декабрь 2016 г. М.: Счетная палата РФ. 9 февраля 2017 г.

⁵ Приказ Минфина России от 30 ноября 2016 г. № 221н «Об утверждении Порядка формирования информации по статистике государственных финансов».

палаты, представлены в *табл. 21*. Пересчет в цены 2015 г. выполнен с использованием второй оценки¹ Росстатом индекса-дефлятора ВВП за 2016 г. (103,6%), за исключением социальных расходов, для которых применен среднегодовой ИПЦ (107,1%)². Следует заметить, что в целом расходы по разделу «Национальная оборона» в 2016 г. были исполнены с экономией в 119 млрд руб. относительно показателя ноябрьской версии закона о федеральном бюджете, в основном за счет неиспользования резервов Минфина (99 млрд руб.) по подразделу расходов «Другие вопросы в области национальной обороны». Половина всей экономии по этому подразделу (236 млрд руб.) была перераспределена с целью увеличения расходов подразделов, связанных с финансированием ГОЗ: расходы подраздела «Вооруженные Силы Российской Федерации» превысили установленные законом на 51 млрд руб., а подраздела «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» – на 66 млрд руб.

Таблица 21

**Прямые военные расходы федерального бюджета
по разделу «Национальная оборона» в 2016 г.**

Наименование раздела и подразделов	2016 г., млн руб. / то же в ценах 2015 г.	Изменение в 2016 г. по сравнению с 2015 г., млн руб. / прирост, %	Доля ассигнований, % / изменение по сравнению с 2015 г., п.п.	Расходы, % ВВП / изменение относительно 2015 г., п.п. ВВП
1	2	3	4	5
НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	3 776 216 3 644 632	463 254 14,56	22,99 2,62	4,39 0,57
Вооруженные силы Российской Федерации	2 936 475 2 834 152	401 248 16,49	17,88 2,30	3,41 0,49
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	6 867 6 627	332 5,27	0,04 –	0,01 –
Мобилизационная подготовка экономики	3 586 3 461	–559 –13,91	0,02 –	<0,01 –
Ядерно-оружейный комплекс	45 623 44 033	–352 –0,79	0,28 –0,01	0,05 –
Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	9 890 9 545	–780 –7,55	0,06 –0,01	0,01 –
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	471 276 454 854	136 333 42,80	2,87 0,83	0,55 0,17
Другие вопросы в области национальной обороны	302 499 291 859	–72 956 –19,99	1,84 –0,49	0,35 –0,09

Источник: Счетная палата; расчеты автора.

Военные расходы в других разделах федерального бюджета приведены в *табл. 22*. В 2016 г. их структура претерпела ряд изменений: войска национальной гвардии сменили внутренние войска; полностью исчезли расходы, связанные с организацией альтернативной гражданской службы; автоколонны войскового типа лишились финансирования при ноябрьской правке бюджета, а стипендии молодым работникам организаций ОПК переместились в расходы раздела «Национальная оборона». Наибольшие абсолютные приросты наблюдаются в разделах «Национальная экономика» (капитальное строительство в рамках ГОЗ и закрытые расходы) и «Социальная политика» (пособия членам семей погибших военнослужащих и инвалидам вследствие военной травмы).

¹ О производстве и использовании валового внутреннего продукта за 2016 год. М.: Росстат. 31 марта 2017.

² Важнейшие экономические показатели России и отдельных зарубежных стран. М.: Росстат. 21 февраля 2017.

Таблица 22

Прямые и косвенные военные расходы по другим разделам
федерального бюджета в 2016 г.

Наименование подраздела, целевой статьи или характера расходов	2016 г., млн руб. / то же в ценах 2015 г.	Изменение в 2016 г. по сравнению с 2015 г., млн руб. / прирост, %	Доля расходов, % / изменение по сравнению с 2015 г., п.п.	Расходы, % ВВП / изменение относительно 2015 г., п.п. ВВП
1	2	3	4	5
В разделе «Общегосударственные вопросы»				
<i>Расходы Минобороны</i>	<u>22</u> 21	<u>14</u> 177,89	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
В разделе «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»				
Войска Национальной гвардии	<u>116 420</u> 112 363	<u>–8 162</u> –6,77	<u>0,71</u> –0,06	<u>0,14</u> –0,01
Органы Пограничной службы	<u>130 050</u> 125 519	<u>–11 190</u> –8,19	<u>0,79</u> –0,08	<u>0,15</u> –0,01
В разделе «Национальная экономика»				
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	<u>515</u> 497	<u>33</u> 7,12	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
Субсидии на функционирование координационного центра Россия–НАТО	<u>20</u> 19	<u>–15,5</u> –44,50	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
ФЦП «Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011–2015 гг. и на период до 2020 г.»	<u>49</u> 48	<u>–19</u> –28,00	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
<i>Капитальное строительство в рамках ГОЗ</i>	<u>29 593</u> 28 562	<u>21 300</u> 293,31	<u>0,18</u> 0,13	<u>0,03</u> 0,03
<i>Взносы в уставные капиталы и субсидии организациям ОПК</i>	<u>35 089</u> 33 866	<u>–22 893</u> –40,33	<u>0,21</u> –0,15	<u>0,04</u> –0,03
<i>Закрытые расходы</i>	<u>160 674</u> 155 075	<u>27 041</u> 21,12	<u>0,98</u> 0,16	<u>0,19</u> 0,03
В разделе «Жилищно-коммунальное хозяйство»				
<i>Расходы Минобороны</i>	<u>1 338</u> 1 291	<u>–21 188</u> –94,25	<u>0,01</u> –0,14	<u><0,01</u> –0,03
Президентская программа «Уничтожение запасов химического оружия в РФ»	<u>433</u> 418	<u>358</u> 600,12	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
В разделе «Охрана окружающей среды»				
<i>Расходы Минобороны</i>	<u>573</u> 553	<u>342</u> 162,43	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
В разделе «Образование»				
<i>Расходы Минобороны</i>	<u>75 692</u> 73 055	<u>6 351</u> 9,52	<u>0,46</u> 0,03	<u>0,09</u> 0,01
В разделе «Культура, кинематография»				
<i>Расходы Минобороны</i>	<u>3 059</u> 2 952	<u>–57</u> –1,89	<u>0,02</u> –	<u><0,01</u> –
В разделе «Здравоохранение»				
<i>Расходы Минобороны</i>	<u>56 310</u> 54 348	<u>–2 059</u> –3,65	<u>0,34</u> –0,02	<u>0,07</u> –
Лекарственное обеспечение ЗАТО ФМБА	<u>100</u> 97	<u>11</u> 12,58	<u><0,01</u> –	<u><0,01</u> –
В разделе «Социальная политика»				
<i>Расходы Минобороны</i>	<u>466 421</u> 435 501	<u>–7 331</u> –1,66	<u>2,84</u> –	<u>0,54</u> 0,01
<i>Расходы войск Национальной гвардии и органов Пограничной службы</i>	<u>42 405</u> 39 594	<u>1 353</u> 3,54	<u>0,26</u> 0,01	<u>0,05</u> –
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ	<u>7 330</u> 6 844	<u>–329</u> –4,58	<u>0,04</u> –	<u>0,01</u> –
<i>Пособия членам семей погибших военнослужащих и инвалидам вследствие военной травмы</i>	<u>12 949</u> 12 091	<u>10 134</u> 517,82	<u>0,08</u> 0,07	<u>0,02</u> 0,01

Окончание таблицы 22

1	2	3	4	5
Единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, а также ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву	952 889	-117 -11,67	0,01 -	<0,01 -
В разделе «Физическая культура и спорт»				
Расходы Минобороны	5 351 5 164	962 22,90	0,03 0,01	0,01 -
В разделе «Средства массовой информации»				
Расходы Минобороны	2 318 2 237	-43 -1,89	0,01 -	<0,01 -
В разделе «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации»				
Дотации бюджетам ЗАТО	9 952 9 605	-382 -3,83	0,06 -	0,01 -
Переселение граждан из ЗАТО	446 430	116 36,97	<0,01 -	<0,01 -
ВСЕГО по другим разделам	1 158 061 1 117 708	10 423 0,93	7,05 -0,04	1,35 0,02

Источник: Федеральное казначейство; Счетная палата; расчеты автора.

В итоге в 2016 г. суммарные военные расходы (табл. 23) российского федерального бюджета, рассчитанные в соответствии со стандартом ООН для военных расходов, увеличились по сравнению с предшествующим годом на 0,6 п.п. ВВП, достигнув 5,7% ВВП.

Таблица 23

**Суммарные показатели военных и связанных с ними
расходов федерального бюджета в 2016 г.**

Наименование расходов	Сумма расходов, млн руб.	Доля расходов, % / ее изменение по сравнению с 2015 г., п.п.	Расходы, % ВВП / изменение относительно 2015 г., п.п. ВВП
Суммарные военные расходы, связанные с нынешней и прошлой военной деятельностью	4 934 277	30,04 2,58	5,73 0,58
Суммарные расходы по разделам «Национальная оборона» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»	5 674 476	34,54 1,59	6,59 0,41

Источник: расчеты автора.

В результате завершения перехода к поквартальному авансированию ГОЗ Минобороны в 2016 г. пик расходов по разделу «Национальная оборона» – 1789 млрд руб. (47,4%) – пришелся на IV квартал (в I квартале – 25,0%). Максимальное превышение лимита расходов по сводной бюджетной росписи федерального бюджета над ассигнованиями по закону о бюджете по этому разделу достигло в июне – 39 млрд руб.

Расходы на содержание военнослужащих Минобороны составили в 2016 г. 473 млрд 536 млн руб. (0,55% ВВП), увеличившись в реальном выражении на 2,7% относительно 429 млрд 836 млн руб. годом ранее. Расходы на заработную плату гражданского персонала Минобороны продолжили сокращаться (на 4 млрд 733 млн руб.) и составили 198 млрд 989 млн руб. (0,23% ВВП).

На пенсионное обеспечение Минобороны в 2016 г. израсходовано 327 млрд 64 млн руб. (0,38% ВВП), что также соответствует уровню предшествующего года в реальном выражении.

Основные показатели расходов федерального бюджета на комплектование ВС в 2011–2016 гг. представлены в *табл. 24*. Расходы на пенсии Минобороны рассматриваются здесь в комплексе с расходами на содержание военнослужащих и гражданского персонала как результат расходов на комплектование ВС военнослужащими в предыдущем периоде.

Таблица 24

Расходы федерального бюджета на комплектование ВС в 2011–2016 гг.

Вид расходов	2011	2012	2013	2014	2015	2016
В номинальном выражении, млрд руб.						
На выплаты военнослужащим	262,0	352,7	379,4	400,7	429,8	473,5
На выплаты гражданскому персоналу	н/д	189,2	213,2	211,3	203,7	199,0
Пенсии Минобороны	136,4	252,6	262,6	287,4	305,3	327,1
% ВВП						
На выплаты военнослужащим	0,44	0,53	0,53	0,51	0,53	0,55
На выплаты гражданскому персоналу	н/д	0,28	0,30	0,27	0,25	0,23
Пенсии Минобороны	0,23	0,38	0,37	0,37	0,38	0,38
Доля от расходов по разделу «Национальная оборона», %						
На выплаты военнослужащим	17,3	19,5	18,0	16,2	13,5	12,5
На выплаты гражданскому персоналу	н/д	10,4	10,1	8,5	6,4	5,3
Пенсии Минобороны	9,0	13,9	12,5	11,6	9,6	8,7
Номинальный прирост за год, %						
На выплаты военнослужащим	–	34,6	7,6	5,6	7,3	7,5
На выплаты гражданскому персоналу	–	н/д	12,7	–0,9	–3,6	–2,3
Пенсии Минобороны	–	85,3	3,9	9,5	6,2	7,1

Источники: Федеральное казначейство; законопроект № 2428-7; Счетная палата; оценки автора.

Данные *табл. 24* позволяют сделать вывод, что правительству после повышения денежного довольствия и военных пенсий Минобороны в 2012 г. удалось сохранить расходы федерального бюджета на комплектование ВС на приемлемом уровне. Для этого пришлось сократить расходы на выплаты гражданскому персоналу, а также заморозить рост денежного довольствия военнослужащих, реальная покупательная способность которого сократится к концу 2017 г. относительно уровня 2012 г. на треть, что, безусловно, ухудшает материальное положение всего личного состава ВС и ведет к росту социального напряжения. Рост расходов на военный персонал связан в настоящее время в основном со значительным ростом численности солдат и сержантов, проходящих военную службу по контракту, однако после 2017 г. этот фактор прекратит свое действие в связи с достижением этой категорией целевой численности.

Расходы Минобороны на горюче-смазочные материалы (ГСМ) в 2016 г. составили 81 млрд 573 млн руб., увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 12 млрд 813 млн руб. (18,6% в номинальном и 14,5% в реальном выражении), из которых более 5 млрд руб. пошло на обеспечение авиакеросином российских ВКС в Сирии. Расходы на продовольственное обеспечение выросли на 12 млрд 404 млн руб. (18,8% в реальном выражении) – до 66 млрд 132 млн руб., на вещевое обеспечение также выросли, но менее заметно: на 2 млрд 339 млн руб. (4,9% в реальном выражении) – до 29 млрд 277 млн руб. В целом расходы Минобороны на основные виды материального обеспечения в 2016 г. составили 176 млрд 982 млн руб. (0,21% ВВП), прочие закупки товаров и услуг – 162 млрд 705 млн руб. (0,19% ВВП).

Общие капитальные вложения Минобороны в объекты недвижимости в 2016 г. сократились на 30% – до 158 млрд 690 млн руб. (0,18% ВВП), при этом та их часть, что осуществлялась за счет средств раздела «Жилищно-коммунальное хозяйство»,

сократилась на 94% – до 1 млрд 338 млн руб. Расходы федерального бюджета на накопительно-ипотечную систему жилищного обеспечения военнослужащих Минобороны остались практически на прошлогоднем уровне – 84 млрд 62 млн руб. (–0,5% в реальном выражении).

В целом открытая часть расходов Минобороны в 2016 г. увеличилась в номинальном выражении на 2% и достигла 1 трлн 703 млрд 353 млн руб. (1,98% ВВП).

Расходы подраздела 0208 «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» сохранили первое место по темпам прироста в разделе 0200 «Национальная оборона», увеличившись в реальном выражении на 42,8% – до 471 млрд 276 млн руб. (0,55% ВВП), практически сравнялись тем самым с расходами на содержание военного персонала Минобороны.

Динамика поквартального исполнения расходов по самым крупным подразделам раздела 0200 «Национальная оборона» федерального бюджета в 2014–2016 гг. представлена на *рис. 29–31*.

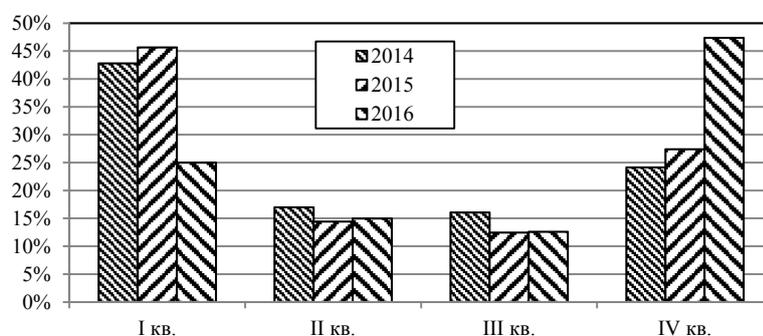


Рис. 29. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Вооруженные силы Российской Федерации» в 2014–2016 гг.

Источник: Счетная палата; расчеты автора.

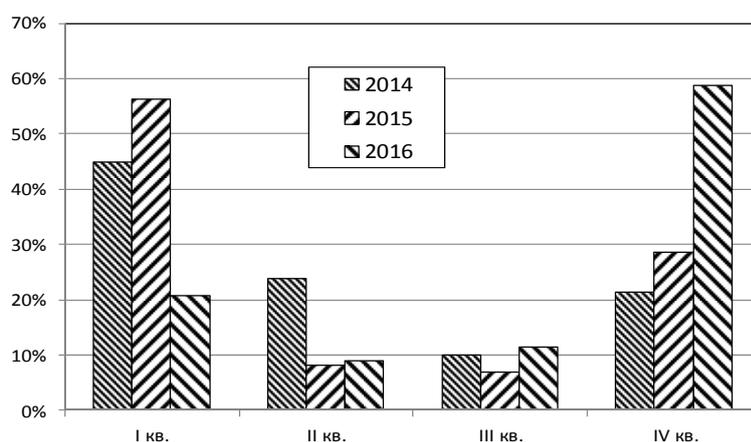


Рис. 30. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» в 2014–2016 гг.

Источник: Счетная палата; расчеты автора.

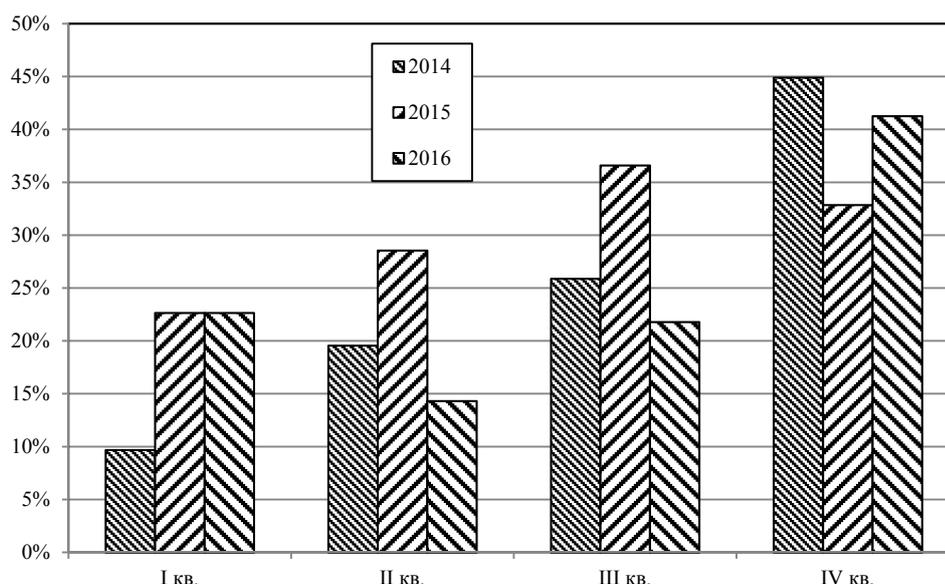


Рис. 31. Исполнение расходов федерального бюджета по подразделу «Другие вопросы в области национальной обороны» в 2014–2016 гг.

Источник: Счетная палата; расчеты автора.

В табл. 25 приведены военные расходы правительств субъектов Российской Федерации. Величина этих расходов составляет 0,005% ВВП, или менее половины мобилизационных расходов федерального бюджета.

Таблица 25

**Военные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ
в 2008–2016 гг., млн руб.**

Подраздел классификации расходов	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Вооруженные Силы РФ	0,3	–	–	–	–	–	–	–	–
Модернизация ВС РФ и воинских формирований	0,5	–	–	–	–	–	–	–	–
Мобилизационная и вневойсковая подготовка	1 702,2	2 021,6	1 958,4	2 187,3	2 316,4	2 444,7	2 518,9	2 494,7	2 521,4
Мобилизационная подготовка экономики	1 063,9	989,7	1 247,8	1 266,3	1 689,1	1 935,1	1 580,9	1 332,6	2 192,6
Другие вопросы в области национальной обороны	0,5	4,4	<0,1	2,7	3,0	2,9	3,0	16,9	6,0
Внутренние войска	0,3	–	–	–	–	–	–	–	–
ИТОГО	2 767,7	3 015,7	3 206,2	3 456,3	4 008,5	4 382,7	4 102,8	3 884,1	4 720,0
Чистые военные расходы*	2 767,7	3 015,7	3 206,2	1 216,4	1 671,5	1 921,3	1 592,2	1 326,0	2 216,3

* Разность между исполненными расходами консолидированного и федерального бюджетов.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты автора.

В 2016 г. возобновлена в полном объеме сокращенная годом ранее выдача государственных гарантий организациям ОПК для выполнения ГОЗ, результаты которой в разрезе банков-кредиторов представлены в табл. 26. Безусловно, полученные кредиты на выполнение ГОЗ следовало бы добавить к российским военным расходам соответствующих лет, вычтя из расходов 2016 г. сумму, израсходованную в бюджете на их погашение и являющуюся, по сути, межбанковским трансфертом. К сожалению, подобное сальдирование сделать в настоящий момент невозможно, так как данные

Комитета по бюджету и налогам Госдумы о предлагавшихся ассигнованиях на эти цели (795 млрд руб.)¹ существенно расходятся с данными Счетной палаты о фактически произведенных расходах (973 млрд руб.)², что требует дальнейших уточнений.

Таблица 26

Распределение государственных гарантий для выполнения ГОЗ в 2011–2016 гг. по банкам-кредиторам, млрд руб.

Банк	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011–2016	Доля, %
Сбербанк России, Москва	46,9	92,9	152,9	249,2	10,7	127,2	679,9	46,9
Банк ВТБ, Санкт-Петербург	101,5	87,9	167,4	183,9	–	70,0	610,7	42,1
Газпромбанк, Москва	8,7	7,6	20,6	21,6	1,4	3,4	63,3	4,4
Внешэкономбанк, Москва	0,7	0,8	21,4	41,4	2,8	–	67,1	4,6
АБ «Россия», Санкт-Петербург	–	–	–	6,6	2,9	7,6	17,1	1,2
Промсвязьбанк, Москва	–	–	–	6,9	1,4	–	8,3	0,6
НОВИКОМБАНК, Москва	–	–	–	1,7	0,5	0,5	2,8	0,2
Выделено правительством, всего	157,9	189,3	362,3	511,2	19,6	208,8	1 449,0	100,0
Разрешено законом о бюджете	169,0	199,8	399,5	496,9	26,0	209,0	1 500,2	–
Не использовано	11,1	10,6	37,2	–14,2	6,4	0,2	51,2	–

Источник: законы о федеральном бюджете, распоряжения правительства, расчеты автора.

В табл. 27 представлены российские военные расходы в период 2006–2016 гг., учитывающие в составе суммарных чистые военные расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ (табл. 25).

Таблица 27

Основные показатели военных расходов Российской Федерации в 2006–2016 гг.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. В номинальном выражении (в текущих ценах), млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	686,1	839,1	1 031,6	1 192,9	1 278,0	1 537,4	1 846,3	2 111,7	2 470,6	3 163,8	3 895,4
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации ^а	681,8	831,9	1 040,8	1 188,2	1 276,5	1 516,0	1 812,3	2 103,6	2 479,1	3 181,4	3 776,2
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН ^б	815,9	942,0	1 118,0	1 166,1	1 162,5	1 423,3	1 689,3	1 660,1	1 962,1	2 903,3	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью ^в	947,8	1 133,5	1 448,8	1 748,7	1 880,3	2 143,9	2 654,2	2 993,5	3 457,9	4 290,0	4 936,5
2. В реальном выражении (в ценах 2016 г.), млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 694,8	1 821,1	1 898,0	2 151,9	2 019,0	2 095,4	2 323,5	2 536,5	2 768,4	3 278,0	3 895,4
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	1 684,0	1 805,5	1 915,0	2 143,4	2 016,7	2 066,1	2 280,8	2 526,8	2 777,9	3 296,2	3 776,2

¹ Стенограмма заседания Госдумы 2 ноября 2016 г. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/4534/> (Дата обращения: 02.12.2016).

² Аналитическая записка о ходе исполнения федерального бюджета за январь–декабрь 2016 г. М.: Счетная палата РФ. 9 февраля 2017 г. С. 237.

Продолжение таблицы 27

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	2 015,3	2 044,6	2 057,0	2 103,6	1 836,6	1 939,9	2 125,9	1 994,1	2 198,7	3 008,2	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	2 341,1	2 460,1	2 665,6	3 154,5	2 970,6	2 922,0	3 340,3	3 595,7	3 874,8	4 444,9	4 936,5
3. В реальном выражении (в ценах 2006 г.)¹, млрд руб.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	686,1	737,3	768,4	871,4	817,4	848,4	940,7	1 027,0	1 120,8	1 327,2	1 577,1
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	681,8	731,0	775,3	867,8	816,5	836,5	923,4	1 023,0	1 124,7	1 334,5	1 528,9
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	815,9	827,8	832,8	851,7	743,6	785,4	860,7	807,3	890,2	1 217,9	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	947,8	996,0	1 079,2	1 277,1	1 202,7	1 183,0	1 352,4	1 455,8	1 568,8	1 799,6	1 998,6
4. Военное обременение экономики², % ВВП											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,55	2,52	2,50	3,07	2,76	2,58	2,76	2,97	3,12	3,80	4,53
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	2,53	2,50	2,52	3,06	2,76	2,54	2,71	2,96	3,13	3,82	4,39
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	3,03	2,83	2,71	3,00	2,51	2,38	2,52	2,34	2,48	3,49	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	3,52	3,41	3,51	4,51	4,06	3,59	3,97	4,22	4,37	5,15	5,74
5. По паритету покупательной способности (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	54,4	60,0	71,9	85,0	80,7	88,6	102,3	114,6	116,1	96,0	108,4
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	54,1	59,5	72,6	84,7	80,6	87,4	100,5	114,1	116,5	96,5	105,0
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	64,7	67,4	78,0	83,1	73,4	82,0	93,6	90,1	92,2	88,1	–
Суммарные военные ассигнования, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	75,2	81,1	101,0	124,6	118,8	123,6	147,1	162,4	162,5	130,1	137,3
6. По среднегодовому обменному курсу (в текущих ценах), млрд долл.											
Ассигнования ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	25,2	32,8	41,5	37,6	42,1	52,3	59,9	66,3	64,4	51,6	58,0

Окончание таблицы 27

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Исполнение расходов ФБ по разделу «Национальная оборона» в текущей бюджетной классификации	25,1	32,5	41,9	37,4	42,0	51,6	58,8	66,1	64,6	51,9	56,2
Военные расходы РФ по данным, представленным в ООН	30,0	36,8	45,0	36,7	38,3	48,4	54,8	52,1	51,1	47,4	–
Суммарные военные расходы, связанные с текущей и прошлой военной деятельностью	34,9	44,3	58,3	55,1	61,9	73,0	86,1	94,0	90,1	70,0	73,5
Справочно											
Дефлятор валового внутреннего продукта, % к предыдущему году	115,2	113,8	118,0	102,0	114,2	115,9	108,3	104,8	107,2	108,2	103,6
Паритет покупательной способности ^ж , руб./долл.	12,61	13,98	14,34	14,03	15,83	17,35	18,04	18,43	21,28	32,97	35,95
Курс доллара (среднегодовой) ^з , руб./долл.	27,19	25,88	24,85	31,74	30,37	29,38	30,84	31,84	38,38	61,29	67,19

^а Для 2016 г. – данные оперативного доклада Счетной палаты об исполнении федерального бюджета за январь–декабрь 2016 г.

^б За 2016 г. – будут представлены правительством РФ в ООН в 2017 г., включают в том числе расходы на содержание внутренних войск МВД и пограничников.

^в С пенсиями военнослужащим и расходами на уничтожение запасов химического оружия и утилизацию вооружения и военной техники.

^{г, д} Дефлированы посредством дефлятора ВВП.

^е Курсив – относительно значений ВВП, не учитывающих последних изменений методологии Росстата.

^ж Для 2015 и 2016 гг. – оценки автора.

Источники: Федеральные законы о федеральных бюджетах на 2006–2016 гг. и об исполнении федеральных бюджетов 2006–2015 гг.; Объективная информация по военным вопросам, включая транспарентность военных расходов. Доклады Генерального секретаря ООН 2006–2015 гг.; Счетная палата; Росстат; Федеральное казначейство.

Для заметок

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИКА В 2016 ГОДУ
Тенденции и перспективы
(Выпуск 38)

Редакторы: Н. Главацкая, К. Мезенцева, А. Шанская
Корректор: Н. Андрианова
Компьютерный дизайн: В. Юдичев
Информационное обеспечение: В. Авралов, О. Пашлова, О. Филина

125993 г. Москва,
Газетный пер., д.3–5, стр. 1
Тел. (495)629-6736, факс (495)691-3594
E-mail: info@ier.ru
www.ier.ru

Подписано в печать 14.04.2017

ISBN 978-5-93255-496-8



9 785932 554968