

МОНИТОРИНГ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

№ 7 (90) Апрель 2019 г.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ	3
1. ПЛАТЕЖНЫЙ БАЛАНС В I КВАРТАЛЕ 2019 ГОДА: РУБЛЬ ИМЕЕТ ПОТЕНЦИАЛ ДЛЯ УКРЕПЛЕНИЯ А.Божечкова, А.Лаврищева, П.Трунин.....	6
2. ФИНАНСОВЫЙ СЕКТОР: КАК СТРОИТЬ ПРОГНОЗ ЕГО РАЗВИТИЯ А.Ведев	9
3. ГОСПРОГРАММА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ: АНАЛИЗ ПРОЕКТА В.Узун.....	12
4. ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ЖИЗНИ: ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ПО ПОЛУ Р.Хасанова	16
АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА.....	20

Мониторинг подготовлен коллективом экспертов Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара (Института Гайдара), Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), Минэкономразвития России.

Редколлегия: Дробышевский С. М., Кадочников П. А., Мау В. А., Синельников-Мурылев С. Г.

Редакторы: Гуревич В. С., Колесников А. В.



ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ
имени Е. Т. ГАЙДАРА



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ

По-прежнему в центре внимания – в самой России, но и не только – происходят события, формирующие своего рода «нефтяную цепочку».

Угроза США блокировать вторичными санкциями теперь уже весь иранский экспорт нефти обеспечила дополнительный рост мировых цен. Это приблизило вероятный выход участников из сделки ОПЕК+. А также вновь стимулировало сомнения в самом механизме обсуждаемого соглашения между российскими нефтяными компаниями и правительством о сдерживании цен на внутреннем рынке. Принцип – чем выше мировые цены, тем больше компенсации должны получить нефтяники – уже привел к тому, что ее источником может стать Фонд национального благосостояния (что слабо сочетается с бюджетным правилом). При дальнейшем росте мировых цен «компенсационные» выплаты, вызывающие вопросы и сами по себе, будут достигать несоразмерных масштабов.

Более локальными, но не менее обсуждаемыми выглядят запрет на поставки из РФ нефти и нефтепродуктов на Украину (впредь возможные только по специальным разрешениям), намерение Белоруссии начать внеплановый и необязательный ремонт транзитных нефтепроводов (по сути блокировать российский экспорт), поступление на белорусские НПЗ некондиционной российской нефти, временное прекращение соответствующих поставок из Белоруссии в ЕС и на Украину.

Естественно, эти события можно трактовать и конспирологически, однако четкий экономический анализ тут вряд ли возможен. Зато он, безусловно, требуется при введении в экономическую теорию и практику новой методики расчета доходов и расходов, на основе которой Росстат уже представил пересчитанные данные за 2018 г. и первые месяцы этого года. Среди прочих новаций особо выделяется радикальное повышение в доходах доли зарплат (фонд оплаты труда за минувший год вырос по сравнению с прежними данными почти на 10 трлн руб.). А доля доходов в «ненаблюдаемом» секторе снизилась сразу более чем вдвое. Вполне оправданное, возможно, изменение потребует, однако, дополнительной аргументации хотя бы в связи со своими макроэкономическими масштабами.

Анализ платежного баланса за I квартал этого года, основанный на предварительной оценке Банка России, не указывает на изменения столь значительного масштаба. Напротив, в нем констатируется уже сложившаяся в прошлом году тенденция роста сальдо счета текущих операций (по сравнению с соответствующим кварталом прошлого года оно выросло на 9,3%). Во многом это было обусловлено снижением импорта. Что касается финансового счета, то его дефицит увеличился, в частности, за счет возросшего чистого вывоза капитала предприятиями и банками. В условиях улучшения ситуации на развивающихся рынках и отсутствия непосредственных угроз новых санкций возобновился рост иностранных инвестиций в ОФЗ.

По мнению экспертов, рубль обладает потенциалом для укрепления при сохранении текущих цен на нефть и небольшом увеличении экспорта. Это будет способствовать некоторому дальнейшему росту сальдо счета текущих операций.

Эксперты Института Гайдара анализируют, каким образом может быть построен долгосрочный прогноз развития финансового сектора РФ. Они выделяют три варианта развития, определяющих будущее состояние и динамику финансового сектора. Консервативный (пессимистический) сценарий, построенный на оценке бюджета и его выполнения в наиболее неблагоприятных условиях. Базовый (вероятный) сценарий исходит из инерционного развития экономики при относительно благоприятных внешних условиях, но без структурных реформ. Целевой же сценарий, основанный на требованиях майского указа, предполагает повышение темпов роста до 4% с учетом осуществления реформ. С точки зрения этих сценарных условий рассматриваются будущее банковского сектора, процесс замещения внешних займов государственными ресурсами, динамика валютного курса, сочетание (конкуренция) различных финансовых инструментов и др.

Исследователи Института Гайдара сравнивают подготовленный Минсельхозом России проект госпрограммы комплексного развития сельских территорий на 2020–2025 гг. с действующей ФЦП по устойчивому развитию сельских территорий (2014–2020 гг.). По новой программе планируется потратить за 6 лет в 7 раз больше средств, чем по действующей, и в основном это предлагается сделать за счет 13-кратного роста расходов федерального бюджета (в 2017 г. федеральные и региональные затраты были примерно равны). При этом основная часть средств должна быть выделена на проекты, инициируемые сельскими муниципалитетами, гражданами и бизнесом, но ни основные направления использования средств, ни критерии поддержки проектов не указываются, а отбирать победителей будет комиссия Минсельхоза. Такой подход оценивается нашими экспертами весьма критически, как и то, что поселения с высоким уровнем безработицы, низкими доходами населения и низкой бюджетной обеспеченностью, как следует из проекта, вряд ли смогут претендовать на какую-либо поддержку, и это лишь ускорит их деградацию. В связи с этим они напоминают о негативной советской практике «ликвидации неперспективных деревень».

Отдельно отмечается, что для развития социальной сферы и сельской экономики у муниципалитетов нет ни полномочий, ни финансовых средств. И в проекте новой госпрограммы они даже не упоминаются как основные исполнители, решение всех задач возложено на федеральные и региональные органы.

Отмечая выросшую в 2018 г. продолжительность жизни в России (на 0,2 года), наши авторы указывают на высокую дифференциацию ожидаемой продолжительности жизни (ОПЖ) по полу. Разрыв между мужчинами и женщинами по этому показателю составил 10,21 года, что является одним из самых высоких значений среди европейских стран. Несмотря на некоторые позитивные изменения, смертность российских мужчин остается очень высокой, что, кроме прочего, порождает целый комплекс социально-экономических проблем. Хотя этот разрыв не рассматривается как отдельное направление в рамках известных национальных проектов, ему, по мнению экспертов, следует уделить серьезное внимание,

Основные тенденции и выводы

в том числе в ходе решения сформулированной в майском указе задачи по достижению к 2024 г. ОПЖ до 78 лет. В связи с этим, в частности, они предлагают проанализировать эффективность расходов в рамках нац-проекта «Здравоохранение» как вызывающую сомнения с точки зрения решения этих задач. 

1. ПЛАТЕЖНЫЙ БАЛАНС В I КВАРТАЛЕ 2019 ГОДА: РУБЛЬ ИМЕЕТ ПОТЕНЦИАЛ ДЛЯ УКРЕПЛЕНИЯ

А.Божечкова, А.Лаврищева, П.Трунин

В I квартале 2019 г. положительное торговое сальдо России выросло по сравнению с аналогичным периодом 2018 г. Существенный вклад в этот процесс внесло снижение импорта, обусловленное ослаблением рубля. Данные платежного баланса свидетельствуют о наращивании инвестиций резидентов в иностранные активы, а также о росте привлекательности рынка ОФЗ для нерезидентов. Рубль обладает потенциалом для дальнейшего укрепления, хотя при появлении новых внешних шоков не исключено, что снижение его курса может возобновиться.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса, сальдо счета текущих операций в I квартале 2019 г. составило 32,8 млрд долл. (на 9,3% больше, чем годом ранее).

Торговый товарный баланс достиг 45,3 млрд долл., превысив на 2,5% значение соответствующего квартала прошлого года (рис. 1). Определяющую роль в этом росте сыграло падение импорта с 57,4 млрд долл. в I квартале 2018 г. до 55,9 млрд долл. в I квартале 2019 г.

Рост торгового баланса при снижении импорта сопровождался сокращением экспорта: он уменьшился с 101,7 млрд долл. в I квартале прошлого года до 101,2 млрд долл. в I квартале 2019 г. Это обусловлено тем, что при стабильных физических объемах поставок снизились средние цены экспортных поставок на сырую нефть, нефтепродукты, черные и цветные металлы, и это снижение не было компенсировано ростом цен на газ, уголь, минеральные удобрения и другие товары.

Баланс торговли услугами в I квартале 2019 г. почти не изменился и составил -6,6 млрд долл. И экспорт, и импорт услуг снизились по сравнению

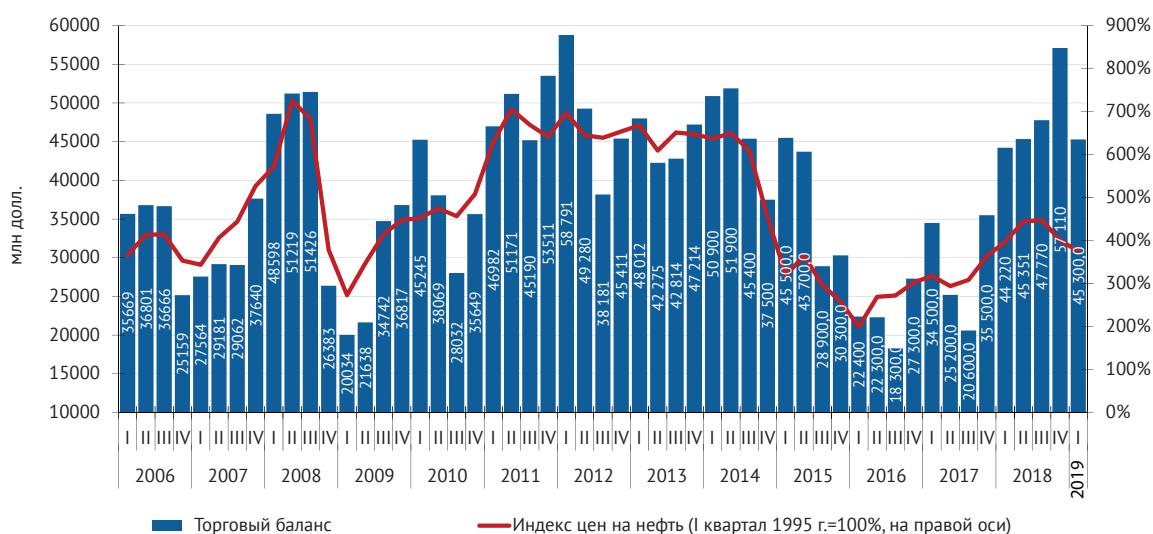


Рис. 1. Торговый баланс и динамика цен на нефть

Источник: Банк России, МВФ.

1. Платежный баланс в I квартале 2019 года

Таблица 1

Изменение цен на базовые товары российского экспорта в I квартале 2019 г. по сравнению с I кварталом 2018 г.

Товарная группа	Доля товарной группы в экспорте в январе-феврале 2019 г., %	Средняя цена экспортных поставок в январе-феврале 2019 г. (долл./т)	Средняя цена экспортных поставок в январе-феврале 2018 г. (долл./т)	Изменение цены, %
Нефть сырая	27	432	461	-6,2
Нефтепродукты	17	455	470	-3,1
Газ природный*	14	238	202	+18,1
Черные металлы	4,8	457	499	-8,4
Уголь каменный	3,8	87	79	+10,3
Газ природный сжиженный**	2,2	158	133	+19,0
Алюминий	1,9	1824	1820	+0,2
Удобрения минеральные	1,8	266	230	+15,4
Медь	1,2	6052	6924	-12,6
Никель	0,5	11886	13192	-9,9

* цена указана за млрд куб. м

** цена указана за тыс. куб. м

Источник: ФТС России, расчеты авторов.

с I кварталом 2018 г., однако экспорт уменьшился значительно и в относительном, и в абсолютном выражении.

Баланс инвестиционных доходов, как и баланс оплаты труда, изменились незначительно. Первый вырос по сравнению с I кварталом 2018 г. на 0,9 млрд долл. (с -4,4 млрд долл. до -3,5 млрд долл.), а второй – на 0,2 млрд долл. (с -0,7 млрд долл. до -0,5 млрд долл.).

Таким образом, основным фактором, определяющим величину сальдо счета текущих операций в российской экономике, по-прежнему остается баланс торговли услугами и торговый товарный баланс.

Увеличение профицита счета текущих операций сопровождалось ростом дефицита финансового счета, который в I квартале 2019 г. составил 15,0 млрд долл. (по сравнению с 12,4 млрд долл. в I квартале 2018 г.). Чистый вывоз капитала банками и предприятиями оказался равным 25,2 млрд долл., увеличившись в 1,6 раза по сравнению с I кварталом 2018 г. (рис. 2). При этом чистый вывоз капитала банками достиг 15,7 млрд долл., тогда как в I квартале 2018 г. данный показатель составлял 2,8 млрд долл. Он был сформирован ростом иностранных активов (10,3 млрд долл. по сравнению с 0,3 млрд долл. в I квартале прошлого года) и снижением внешних обязательств (-5,5 млрд долл. по сравнению с -2,5 млрд долл.).

Чистый вывоз капитала предприятиями составил 9,4 млрд долл. (13,4 млрд долл. за I квартал 2018 г.). Наибольший вклад в динамику сальдо счета операций предприятий с внешним миром внес рост внешних активов. Так, величина прочих иностранных активов (по данной статье отражаются преимущественно ссуды и займы) небанковского сектора выросла на 10,1 млрд долл. (4,5 млрд долл. в I квартале 2018 г.) при одновременном снижении прочих иностранных обязательств в размере -2 млрд долл. (-1 млрд долл. в I квартале 2018 г.).

Объем исходящих портфельных инвестиций составил 0,6 млрд долл. (0,4 млрд долл. в I квартале 2018 г.), тогда как входящие портфельные инвестиции достигли лишь 0,3 млрд долл. (1 млрд долл. в I квартале 2018 г.). Отток средств предприятий в виде прямых иностранных инвестиций в размере 8,8 млрд долл. (12,6 млрд долл. в I квартале 2018 г.) был с избытком

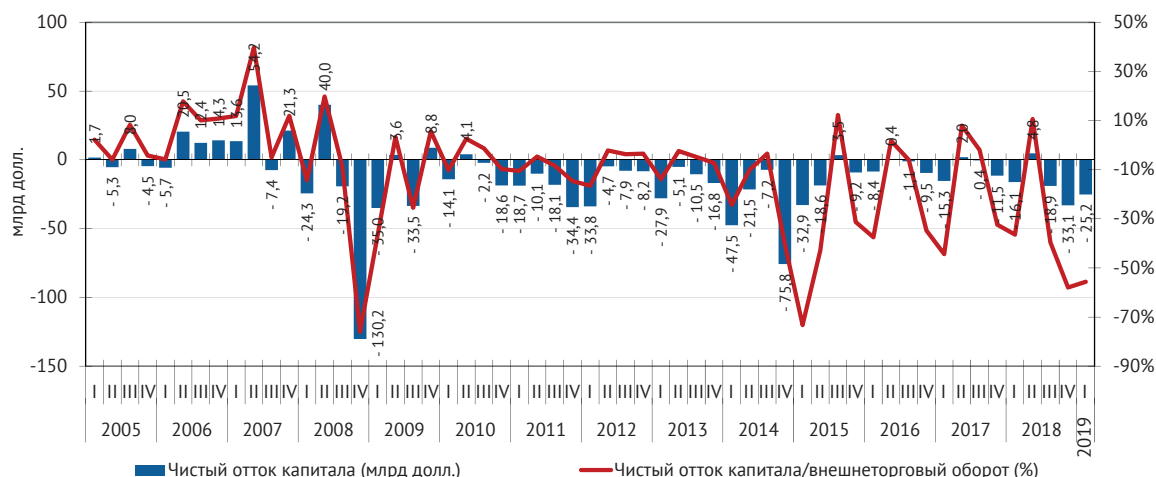


Рис. 2. Чистый отток капитала частного сектора в 2005–2018 гг.

Источник: Банк России, расчеты авторов.

компенсирован притоком прямых инвестиций нерезидентов в РФ в размере 11,5 млрд долл. (6,4 млрд долл. в I квартале 2018 г.).

В условиях отсутствия новых серьезных санкций и повышения привлекательности развивающихся рынков позитивные ожидания инвесторов привели к возобновлению роста вложений иностранных экономических агентов в ОФЗ. В I квартале 2019 г. увеличились вложения нерезидентов в обязательства федеральных органов управления (7,5 млрд долл. в I квартале 2019 г. против 4,1 млрд долл. годом ранее). В результате за январь–февраль доля нерезидентов на рынке ОФЗ выросла с 24,4 до 25,9%.

Прирост международных резервов составил 18,6 млрд долл. (19,3 млрд долл. в I квартале 2018 г.), в результате чего они достигли 487,8 млрд долл. Такая динамика была обусловлена прежде всего покупкой Минфином России иностранной валюты на сумму около 801,3 млрд руб. (700,3 млрд руб. в I квартале прошедшего года) на внутреннем валютном рынке в рамках бюджетного правила.

За январь–март 2019 г. рубль укрепился к доллару на 6,8% до 64,7 руб. за доллар. Поддержку рублю оказали высокие цены на нефть, отсутствие новых санкций, а также повышение глобального спроса на активы развивающихся стран, обусловленного ожиданиями смягчения монетарной политики ФРС США.

Рубль имеет потенциал для дальнейшего укрепления. По нашим оценкам, в соответствии с состоянием фундаментальных факторов расчетное значение номинального курса доллара не превышает 62 рубля за доллар¹.

По всей видимости, в 2019 г. при сохранении текущих мировых цен на нефть (~60 долл./барр.) и номинального курса рубля на уровне около 65 руб./долл. следует ожидать незначительного укрепления реального курса национальной валюты, небольшого роста экспорта, а также слабого падения импорта по сравнению с уровнем 2018 г., что будет способствовать продолжению некоторого роста счета текущих операций. ▀

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

2. ФИНАНСОВЫЙ СЕКТОР: КАК СТРОИТЬ ПРОГНОЗ ЕГО РАЗВИТИЯ

А.Ведев

После значительных потрясений, которые пережили российская экономика и финансовая система в последние несколько лет, разработка долгосрочного прогноза развития финансового сектора приобретает особенно важное значение. Экономическим агентам необходимо понимать, что будет происходить с российской финансовой системой в обозримом будущем. Варианты прогноза должны строиться с учетом влияния на финансовый сектор не-экономических (геополитика) и технологических (цифровые технологии) факторов.

При разработке долгосрочного прогноза развития финансового сектора представляется целесообразным ориентироваться на набор сценариев социально-экономического развития, предлагавшихся Минэкономразвития России в 2014–2017 гг. Логика выбора подобного набора сценариев следующая. Рассматривается консервативный вариант, предполагающий негативный вариант внешней конъюнктуры и оценивающий возможности государства по выполнению социальных и других обязательств. Далее предлагается наиболее вероятный, базовый, сценарий. Третий, целевой, сценарий оценивает условия и возможности национальной экономики для достижения намеченных президентом РФ показателей в среднесрочной перспективе.

Консервативный сценарий представляется в виде пессимистического или вероятностно негативного. Он ориентирован на построение консолидированного бюджета и оценку возможности его выполнения (в том числе и государственных программ) в случае реализации наиболее неблагоприятных условий.

Сценарий «**базовый**» предполагает наиболее вероятное и инерционное развитие экономики при относительно благоприятных внешних условиях, но без структурных реформ.

Наконец, **целевой сценарий**, основанный на требованиях прошлогоднего майского указа президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», предполагает увеличение темпов роста ВВП до 4% и выше с учетом реализации реформ и создания условий для роста.

Отметим, что три перечисленных сценария содержат наборы ключевых макропоказателей, которые могут быть положены в основу исследований возможного развития финансовой сферы.

Основные варианты прогноза разработаны с учетом сохранения в среднесрочной перспективе антироссийской санкционной политики и ответных экономических мер со стороны России, отсутствия новых геополитических потрясений и экономических шоков. Прогноз основывается на гипотезе сохранения макроэкономической и финансовой стабильности при выполнении принятых социальных и внешнеполитических обязательств.

Основные варианты прогноза базируются на единой гипотезе роста мировой экономики на 3,7% в 2017–2019 гг. и постепенного замедления годового прироста к 2035 г. до 3%. Это замедление станет результатом нарастания ресурсных ограничений, включая исчерпание эффекта быстрого прироста населения трудоспособного возраста в развивающихся странах и эффекта догоняющего роста технологического уровня производства в странах демографического бума.

Приведенные сценарии определяют основные макроэкономические параметры. Тем не менее в рамках рассмотренных сценариев возможны различные направления развития финансового сектора.

Ниже рассмотрены возможные сценарии развития финансового сектора России.

1. Темпы роста номинального ВВП и банковских активов/пассивов.

Банковская система России в силу финансового кризиса также вступила в новый этап. Его содержанием стали следующие факторы и условия развития:

- закрытие внешнего рынка капитала для притока внешних ресурсов в банковскую систему, ограничения по рефинансированию внешней задолженности;
- замещение внешнего долга внутренним, прежде всего перед государством;
- дефицит внутренних ресурсов, удорожание пассивов, привлеченных на внутреннем рынке;
- увеличение доли централизованных кредитов в пассивах банковской системы;
- рост влияния государственных субсидий нефинансовому сектору, реализуемых через банковскую систему;
- рост рисков кредитования и процентных ставок по кредитам;
- снижение спроса на кредит со стороны нефинансового сектора, резкое падение темпов роста кредитования предприятий.

На протяжении всего кризисного этапа кредитная активность банковского сектора сокращается, а влияние государства на банковскую систему возрастает. С учетом падения прибыли предприятий и снижения реальных доходов населения сбережения нефинансового сектора станут уменьшаться. Одновременно будет увеличиваться стоимость привлеченных средств банковской системы.

В результате к началу экономического оживления банковская система подходит с относительно дорогими пассивами и высокими процентными ставками по предлагаемым кредитам. Значительные инфляционные и девальвационные ожидания обусловят сохранение «короткого срока» размещаемых средств нефинансового сектора в банковской системе. Удлинению срока располагаемых пассивов банковской системы будет способствовать замещение внешних займов государственными ресурсами. Однако эти «длинные деньги» направляются (и будут направляться) преимущественно государственным банкам.

2. Соотношение банковских кредитов и депозитов нефинансового сектора: наличие или отсутствие разрыва.

Внешние условия являются необходимым фактором возобновления экономического роста. Однако устойчивость и качество роста будут зависеть от

2. Финансовый сектор: как строить прогноз его развития

решения структурных проблем. Очевидно, что экономический рост, а тем более рост, основанный на инвестициях, нуждается в банковских кредитах. И внутренних сбережений будет недостаточно. В связи с этим встает вопрос выбора вектора экономической политики: поддерживать этот дефицит для сохранения высоких темпов роста либо его снижать, добиваясь финансовой устойчивости.

3. Динамика обменного курса рубля: нейтральная, падающая, укрепляющаяся.

В целевом сценарии долгосрочного прогноза социально-экономического развития предполагается рост торгового баланса, что может стать фактором укрепления валютного курса, если увеличение торгового баланса не будет сопровождаться увеличением оттока капитала.

В связи с этим в рамках сценариев долгосрочного развития могут быть рассмотрены следующие варианты:

- валютный курс остается стабильным, что является первоначальным предположением целевого сценария;
- отток капитала из страны зафиксирован в соответствии с периодом относительно большого торгового баланса 2010–2013 гг., а валютный курс формируется из условия выполнения платежного баланса;
- объем покупок валюты за счет средств ФНБ описывается сценарием, учитывающим ограниченную потребность в данных операциях, отток капитала зафиксирован, а валютный курс формируется исходя из условия выполнения платежного баланса.

4. Конкуренция между долговыми инструментами.

Сбережения институциональных агентов в экономике распределяются между различными финансовыми инструментами. Решения о таком распределении зависят от множества факторов – состояния ключевых макропоказателей, параметров состояния финансовой сферы, рисков, ожиданий и прочих. При этом интенсивное развитие одного из инструментов может оказывать депрессивное воздействие на другие. Например, рост инфляционных и девальвационных ожиданий увеличивает спрос на инструменты, номинированные в иностранной валюте (включая и наличную иностранную валюту). А рост объема покупок наличной иностранной валюты и ценных бумаг нерезидентов провоцирует валовой отток капитала из России, что снижает объем финансовых ресурсов в национальной экономике. 

3. ГОСПРОГРАММА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ: АНАЛИЗ ПРОЕКТА

В.Узун

Минсельхоз России подготовил проект Государственной программы комплексного развития сельских территорий (ГП КРСТ) на 2020–2025 гг.¹ Принципиальное отличие новой программы от действующей ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» (УРСТ) состоит в резком росте запрашиваемого бюджетного финансирования и кардинальном изменении способов его распределения.

Расходы на действующую программу в течение последних 6 лет составили 191,4 млрд руб., в новой же программе предлагается потратить в предстоящие 6 лет 1376 млрд руб. (в 7,2 раза больше). В наибольшей степени планируется увеличить расходы из федерального бюджета: с 79 до 1057 млрд руб. (в 13,4 раза). Затраты консолидированных бюджетов субъектов РФ предполагается увеличить в 1,4 раза, из внебюджетных источников – в 5,2 раза. В 2017 г. расходы федерального и региональных бюджетов были примерно равны, однако теперь из федерального бюджета предлагается выделять на сельское развитие в 10 раз больше средств, чем из региональных (табл. 1).

Таблица 1

Финансирование действующей ФЦП УРСТ и новой программы КРСТ (млрд руб.)

Годы	Всего	В том числе		
		федеральный бюджет	региональный бюджет	средства внебюджетных источников
Действующая ФЦП УРСТ				
2014	38,1	10,2	16,7	11,1
2015	31,7	12,2	12,0	7,5
2016	31,7	12,1	13,0	6,6
2017	35,8	14,9	14,5	6,5
2018*	25,0	13,6	6,1	5,3
2019*	29,1	15,9	7,1	6,1
Итого за 6 лет	191,4	78,9	69,4	43,1
Проект новой Госпрограммы КРСТ				
2020	100,0	74,8	8,3	16,9
2021	208,4	160,6	14,1	33,6
2022	250,0	193,1	16,1	40,7
2023	261,0	201,0	17,2	42,7
2024	272,4	209,3	18,3	44,9
2025	284,4	217,9	19,5	47,0
Итого за 6 лет	1376,2	1056,7	93,7	225,8

* В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15.07.2013, №598.

1 URL; https://regulation.gov.ru/Entities/Npa_Text (на 22.03.2019г.).

3. Госпрограмма комплексного развития сельских территорий

В проекте указаны три основных цели Госпрограммы:

- повышение соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств с 68% в 2018 г. до 75% к 2025 г.;
- повышение доли жилых помещений, оборудованных всеми видами благоустройства;
- сохранение не менее 2900 сельских поселений с численностью до 500 человек.

Для достижения указанных целей проектом предусмотрено осуществление трех подпрограмм (они же именуются ведомственными целевыми программами):

- *аналитическое, нормативное и методическое обеспечение комплексного развития сельских территорий.* Подпрограммой предусмотрено выполнение всех индикаторов Госпрограммы на 100%, активизация участия граждан, организаций и муниципальных образований в реализации инициативных проектов комплексного развития территорий в 14,5 тыс. сельских населенных пунктов;
- *комплексное развитие сельских территорий.* Намечен ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности (5561,9 тыс. кв. м за 6 лет) и достижение приведенной выше цели 2;
- *современный облик сельских территорий.* Подпрограмма обеспечивает достижение приведенных выше целей 1 и 3.

В дополнение к целям, подпрограммам и мероприятиям в проекте приведено 20 целевых показателей. Некоторые из них соответствуют целям программы, подпрограмм и намеченных мероприятий. Вместе с тем часть целевых показателей никак не увязана с ними, некоторые индикаторы указаны лишь за отдельные годы.

В проекте отсутствует единая таблица с перечнем мероприятий и их ресурсным обеспечением. В *табл. 2* обозначены все мероприятия и планируемые на их осуществление финансовые ресурсы.

Программой предусмотрена реализация трех групп мероприятий. Но, несомненно, главным является осуществление инициативных проектов сельских муниципалитетов, отдельных жителей и их групп, бизнеса. На эту меру предполагается израсходовать почти 1,2 трлн руб., т.е. 85% всех средств Программы. Отметим, что в программе развития сельских территорий стран ЕС на аналогичное мероприятие (программа «LIEDER») расходуется 6–7% средств. Судя по приведенным данным, в среднем на один сельский населенный пункт, осуществляющий инициативный проект, будет выделяться около 60 млн руб. Это достаточно большая сумма даже для крупных сел. При этом основные направления расходования средств не обозначены. Критерии поддержки не указаны. Для сравнения: в программу сельского развития США включено 7 направлений политики, 60 мероприятий с указанием объемов финансирования и правил выбора участников для каждого из них.

Признание инициативных проектов главным мероприятием ГП КРСТ нацелено на стимулирование активности селян. Распределение средств планируется на конкурсной основе. Отбор победителей будет осуществляться комиссией Минсельхоза России. Такой механизм несет в себе риски коррупции и несправедливого распределения. Чиновники едва ли смогут обработать и адекватно оценить множество инициатив граждан и организаций.

Таблица 2

Финансирование мероприятий проекта Госпрограммы КРСТ, млн руб.

	2020–2025		2020	2021	2022	2023	2024	2025
	млн руб.	% к итогу						
I. ВЦП «Федеральные мероприятия по комплексному развитию сельских территорий»	207331	15,1	31391	34479	30061	33460	37067	408721
Льготная сельская ипотека	73727	5,4	5729	8098	10665	13421	16356	19459
Строительство социального жилья	28947	2,1	6579	6579	3947	3947	3947	3947
Улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности	6015	0,4	1504	1504	752	752	752	752
Развитие газификации в сельской местности	2998	0,2	1463	1535	0	0	0	0
Развитие водоснабжения в сельской местности	3212	0,2	1576	1635	0	0	0	0
Развитие сети автомобильных дорог, ведущих к общественно значимым объектам сельских населенных пунктов, объектам производства и переработки сельскохозяйственной продукции	90008	6,5	13476	14028	14632	15275	15948	16649
Реализация проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку в сельской местности	2034	0,1	999	1035	0	0	0	0
Поощрение и популяризация достижений в сфере развития сельских территорий	390	0,0	65	65	65	65	65	65
II. ВП «Современный облик сельских территорий»	1168639	84,9	68507	173889	219878	227477	235352	243535
III. ВЦП «Аналитическое, нормативное, методическое обеспечение комплексного развития сельских территорий»	239	0,0	102	32	27	27	27	27
Всего по паспорту Проекта	1376209	100	100000	208400	249965	260964	272446	284434

Кроме того, проектом предусмотрено, при прочих равных условиях, отдавать предпочтение населенным пунктам, где есть рабочие места и выше удельный вес софинансирования за счет внебюджетных источников. Это означает, что поселения с высоким уровнем безработицы, низкими доходами населения, низкой бюджетообеспеченностью будут проигрывать конкурсы, а, значит, ускорится их деградация. Такой подход чреват рецидивом советской эпопеи ликвидации неперспективных деревень.

Конкурсная система предполагает поддержку сильных и инициативных, притом что они нуждаются в другом – избавлении от законодательных и административных ограничений. В государственных же средствах нуждаются слабые. Новая политика может оказаться ориентированной на инициативы крупного бизнеса. А он предсказуемым образом будет выступать с предложениями по строительству агрогородков и их обустройству за счет Госпрограммы. Не для этих ли целей предназначены предусмотренные проектом 39 площадок для комплексной застройки?

Для того чтобы поддерживать население всех сел и деревень, целесообразно рассмотреть социально справедливый вариант распределения средств. Например, средства на инициативные проекты могут быть разделены между всеми сельскими поселениями пропорционально числу жителей. Субсидия в расчете на одного человека составит примерно 30 тыс. руб. Каждому селу и муниципалитету следует предоставить право выбора инициативных проектов исходя из местных нужд, но их стоимость не должна превышать выделенный лимит на данное поселение. Если в сельском поселении 1000 человек, то оно получит право на составление инициативных проектов на 30 млн руб. По каждому инициативному проекту поселение

3. Госпрограмма комплексного развития сельских территорий

должно составить бизнес-план с последующим его рассмотрением на уровне района. В Москву отправлять эти проекты на утверждение нет никакого смысла – из столицы маленькие деревеньки не видны. Такой алгоритм справедливее, чем конкурсное распределение средств, он будет способствовать росту активности сельского населения, особенно в небольших поселениях, а коррупция окажется сведенной до минимума.

Другой вариант политики может быть разработан на основе формулировки конкретных задач, решение которых государство обязуется полностью или частично финансировать во всех сельских населенных пунктах, где проживает определенное количество жителей (допустим, не менее 20–50 человек). В современных обстоятельствах такими задачами могут быть: доступ к интернету, освещение сельских улиц, твердое покрытие улиц, субсидирование замены не удерживающих тепло окон и дверей на современные пакетные, замены печного отопления на паровое, установка сетевого или автономного электро-, водо- и газоснабжения, бойлеров для обогрева воды, установка септика и замена холодного уличного туалета на теплый.

Следует отметить, что объекты социальной сферы аграрных территорий, равно как и развитие сельской экономики, находятся в зоне ответственности муниципалитетов. Но ни полномочий, ни финансовых средств на решение указанных задач у них нет. В новой Госпрограмме они даже не упоминаются как основные исполнители, решение всех задач возложено на федеральные и региональные органы управления.

В нынешних условиях образование, здравоохранение, культура, автодороги, газификация и т.д. могут и должны финансироваться через национальные проекты. Специальная программа развития сельских территорий необходима для придания импульса развитию сельской экономики, обеспечения занятости и повышения доходов сельских жителей. Если у населения будут высокие доходы, у муниципалитетов – налоговые поступления, село получит возможность саморазвития без упования на дотации свыше. 

4. ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ЖИЗНИ: ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ПО ПОЛУ

Р.Хасанова

По предварительным данным Росстата, в 2018 г. продолжительность жизни населения России выросла на 0,2 года и составила 72,84 лет. Одной из острых демографических проблем в России является высокая дифференциация ожидаемой продолжительности жизни (ОПЖ) по полу, которая объясняется низким уровнем ОПЖ мужчин. В 2018 г. разрыв между мужчинами и женщинами был равен 10,21 лет, это один из самых высоких показателей среди европейских стран.

Продолжительность жизни населения России в 2018 г. составила 72,84 лет¹. За год показатель вырос на 0,2 года, в большей степени за счет снижения смертности женщин. ОПЖ мужчин при рождении составила 67,66 лет, женщин – 77,87 года.

Несмотря на значительные позитивные изменения, смертность российских мужчин остается очень высокой. Это, в свою очередь, порождает множество проблем: вдовство и сиротство, одиночество и бедность пожилых (риски бедности одиноких выше, чем у супружеских пар), снижение трудового потенциала, существенные расходы государства на социальные программы и т.д.

Разрыв ОПЖ по полу снижался в период 2005–2017 гг. с 13,55 лет до 10,1 лет. Однако, по предварительным данным за 2018 г.², показатель в прошедшем году вырос на 0,1 года и составил 10,2 года. Региональная дифференциация данного показателя в 2017 г.³ колебалась от 12 лет (Магаданская и Брянская области, Удмуртская Республика) до 5,5 лет (Республики Дагестан, Ингушетия, Чеченская Республика).

По последним данным Евростата, за 2017 г. разрыв в продолжительности жизни мужчин и женщин в России (10,13 лет) был выше, чем во всех странах, сведения о которых приводятся статистическим ведомством. Близкие показатели у Литвы (9,9 лет) и Латвии (9,8 лет). Самый маленький разрыв в продолжительности жизни по полу демонстрируют Нидерланды, Исландия, Швеция (3,2 года).

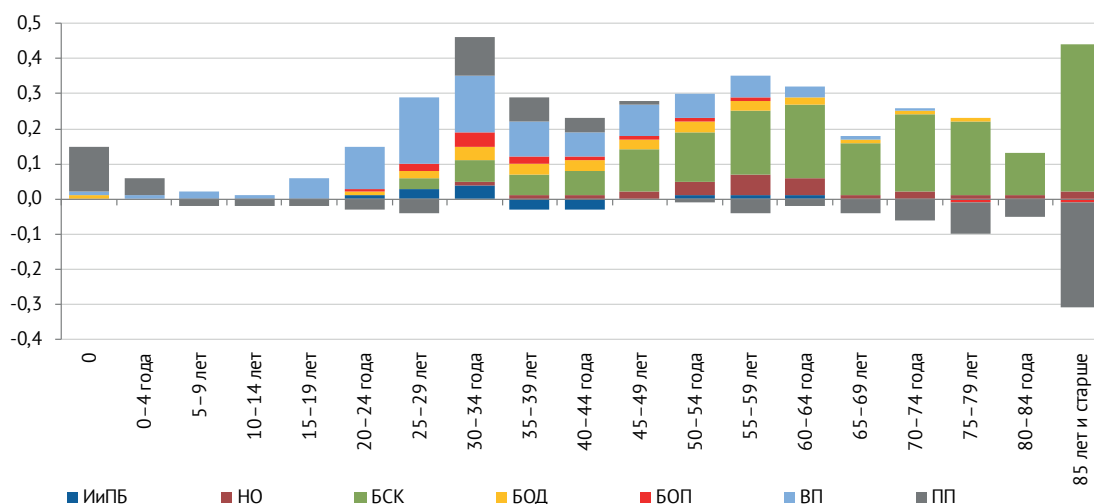
Сокращение разрыва ожидаемой продолжительности жизни по полу не рассматривается как непосредственная цель национальных проектов, при этом предполагается реализация мер, способствующих снижению смертности и мужчин, и женщин. Поставлена задача по достижению к 2024 г. ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет, т.е. к этому сроку ОПЖ должна вырасти на 5,26 лет. Национальный проект «Здравоохранение» предусматривает мероприятия по снижению смертности всего населения по направлениям: «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями», «Борьба с онкологическими заболеваниями», национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» предполагает проведение меро-

1 Информация о социально-экономическом положении России. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/info/oper-12-2018.pdf

2 URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/info/oper-12-2018.pdf

3 Данные за 2018 г. будут доступны только в августе 2019 г.

4. Продолжительность жизни: дифференциация по полу



* Здесь и далее: ИиПБ - инфекционные и паразитарные болезни, НО - новообразования, БСК - болезни системы кровообращения, БОД - болезни органов дыхания, БОП - болезни органов пищеварения, ВП - внешние причины, ПП - прочие причины.

Рис. 1. Вклад основных причин смерти* и отдельных возрастных групп в изменение ОПЖ при рождении, мужчины, 2011–2017 гг., лет

Источник: расчеты автора по данным Росстата.

приятый по снижению смертности населения от ДТП. Чтобы лучше понять особенности смертности населения по полу и по причинам, рассмотрим, какие факторы способствовали повышению ОПЖ мужчин и женщин в предыдущие 6 лет.

За период 2011–2017 гг.¹ продолжительность жизни мужского населения выросла на 3,5 года, женского – на 2 года (в целом – на 2,9 года). Значительный вклад в увеличение ОПЖ мужчин внесло сокращение смертности от болезней системы кровообращения. За счет этого продолжительность жизни мужчин выросла на 2 года. А снижение смертности мужчин от внешних причин увеличило продолжительность жизни еще на 1 год. 0,3 года добавилось за счет сокращения смертности от болезней органов дыхания, 0,26 года – от новообразований. Незначительный вклад в рост показателя внесло снижение смертности от органов пищеварения (на 0,11 лет), инфекционных и паразитарных болезней (на 0,05 лет). Рост ОПЖ мужчин оказался бы выше, если бы не отрицательное влияние повышения смертности от прочих причин смерти² (на -0,33 лет).

Сокращение смертности мужчин от болезней системы кровообращения наблюдалось в старших трудоспособных и пожилых возрастах. В трудоспособных возрастах сократилась смертность от внешних причин, болезней органов дыхания и пищеварения. Смертность мужчин от новообразований незначительно снизилась в возрастах 45 лет и старше.

Продолжительность жизни женского населения за 2011–2017 гг. выросла на 2 года. Существенный вклад в этот рост внесло снижение смертности от болезней системы кровообращения (на 2,9 лет), однако параллельно на ОПЖ женщин отрицательно подействовал рост смертности от прочих причин (-1,9 лет).

1 Аналогичный срок (6 лет) отмечен в Указе Президента РФ №204 от 07.05.2018 г. для достижения цели по росту ОПЖ до 78 лет (2018–2024 гг.).

2 К прочим причинам смерти относятся все остальные причины, кроме инфекционных и паразитарных болезней, новообразований, болезней системы кровообращения, болезней органов дыхания, болезней органов пищеварения, внешних причин.

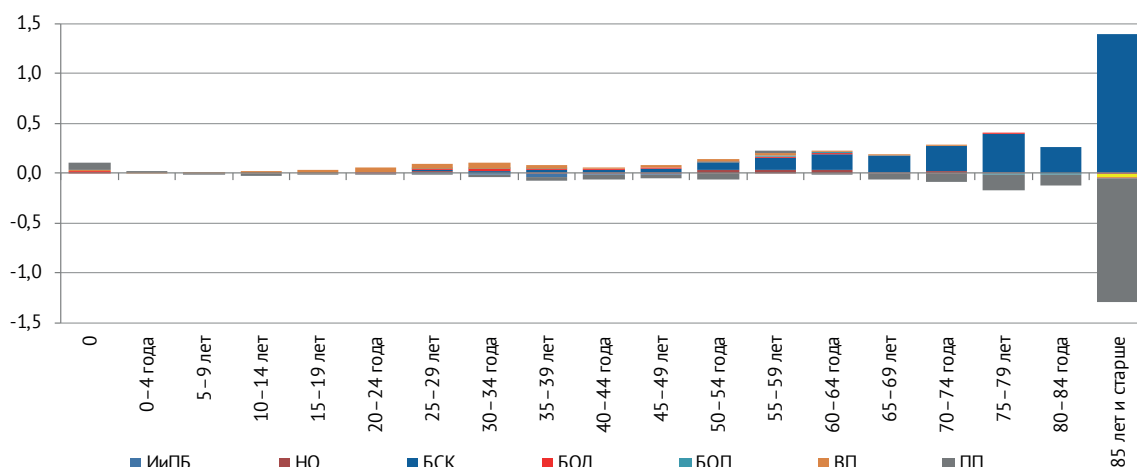


Рис. 2. Вклад основных причин смерти и отдельных возрастных групп в изменение ОПЖ при рождении, женщины, 2011–2017 гг., лет

Источник: расчеты автора по данным Росстата.

Снижение смертности от внешних причин обеспечило рост ОПЖ женского населения на 0,4 года, от новообразований – на 0,2 года, болезней органов дыхания – на 0,12 года. Основной вклад в рост ОПЖ женщин за счет сокращения смертности от болезней системы кровообращения внесли старшие трудоспособные и пожилые возрастные группы (рис. 2). Снижение смертности от этой причины в самой старшей возрастной группе 85 лет и старше сопровождалось повышением смертности в этих группах от прочих причин смерти. Смертность женщин от внешних причин успешно снижалась в трудоспособном возрасте.

Таким образом, за 6 лет рост ожидаемой продолжительности жизни при рождении обоих полов произошел в большей степени за счет снижения смертности от болезней системы кровообращения и внешних причин. Сокращение разрыва в ОПЖ по полу в 2011–2017 гг. произошло благодаря снижению смертности мужского населения. Смертность мужчин и женщин за 2011–2018 гг. снизилась, разрыв в ОПЖ сократился на 1,36 года (11,57 лет в 2011 г., 10,21 года в 2018 г.).

Высокая преждевременная смертность от болезней системы кровообращения и ее долговременная неблагоприятная динамика – одна из главных причин отставания России от развитых стран по продолжительности жизни. Как было отмечено выше, сокращение смертности от данной причины внесло существенный вклад в рост ОПЖ мужчин и женщин в 2011–2017 гг. (на 2 года – мужчины, на 2,9 года – женщины; без учета отрицательного или положительного влияния других причин смерти).

Новообразования занимают второе место в структуре причин смерти. Однако за последние 6 лет вклад снижения смертности от данной причины в рост показателя ОПЖ составил всего 0,26 года у мужчин и 0,2 года у женщин. Это отражает тот факт, что смертность от других причин, прежде всего от болезней системы кровообращения, снижается быстрее, чем от новообразований. Также существует вероятность того, что избежавший смерти от болезней системы кровообращения умрет от новообразований. Низкие темпы снижения смертности от новообразований наблюдаются во всех развитых странах.

4. Продолжительность жизни: дифференциация по полу

В связи с этим эффективность расходов средств национального проекта «Здравоохранение» и его влияние на рост ОПЖ вызывает немалые сомнения. Сегодня лишь 3,5% (75,2 млрд руб.¹) средств, выделенных на проект, направлены на снижение смертности от болезней системы кровообращения (46% всех умерших в 2018 г.), а 56% (969 млрд руб.) – на борьбу с онкологией (16% всех умерших). Внешние причины (+1 год в ОПЖ мужчин и +0,4 года в ОПЖ женщин в 2011–2017 гг., сокращение смертности трудоспособного населения) отмечены лишь фрагментарно (снижение смертности от ДТП). Однако смертность от ДТП – лишь малая часть всех умерших от внешних причин (10%). Помимо этого существуют самоубийства (13%), убийства (6%), повреждения с неопределенными намерениями (28%) и т.д. Также не отмечены причины смерти, которые можно полностью предотвратить с помощью улучшения качества и доступности системы здравоохранения. К ним, кроме некоторых форм онкологии и болезней системы кровообращения, относятся отдельные болезни органов пищеварения, дыхания, инфекционные и паразитарные болезни².

Опыт предыдущих лет показывает, что некоторые показатели смертности снижались только в период действия федеральной программы (например, смертность от психических расстройств и расстройств поведения в 2008–2012 г. и смертность от сахарного диабета в 2007–2012 гг.) и росли после прекращения действия программ. Некоторые показатели смертности частично сокращались в «ущерб» другим (снижение смертности от болезней системы кровообращения и рост показателя от прочих причин в пожилых возрастах). Стабильно повышалась смертность от ВИЧ.

Интегральным показателем эффективности системы здравоохранения может служить уровень предотвратимой смертности (т.е. той, которой можно избежать благодаря своевременной диагностике, качественной и доступной медицинской помощи и здоровому образу жизни населения). За 2011–2017 гг. сокращение смертности от предотвратимых причин обеспечило рост ожидаемой продолжительности жизни женщин на 2,3 года, мужчин – 1,6 года (без учета отрицательного или положительного влияния других причин смерти). Недостаточно заметное снижение смертности мужчин от предотвратимых причин не позволило существенно сократить ОПЖ по полу в 2011–2017 гг.

Для повышения ОПЖ к 2024 г. до 78 лет и сокращения разрыва по полу необходимо направить финансирование прежде всего на снижение смертности а) от тех причин, которые легко предотвратить; б) от причин, снижение которых давало наибольший прирост ОПЖ в предыдущие годы; в) от причин, которые определяют высокую смертность мужского населения. В связи с этим значительная часть направлений национального проекта «Здравоохранение», на наш взгляд, нуждается в пересмотре с целью повышения его эффективности. Распределение средств внутри нацпроекта желательно изменить в пользу борьбы с предотвратимыми причинами смертности, чтобы достичь искомых результатов к 2024 г. 

1 Объем финансирования федеральных проектов за счет бюджетных средств за период 2019–2024 гг.

2 Злокачественные новообразования предстательной железы, злокачественные новообразования других мужских половых органов, болезнь Ходжкина, неходжкинская лимфома, лейкоз, хронические ревматические болезни сердца, гипертоническая болезнь, язва желудка, язва двенадцатиперстной кишки, грыжа, болезни червеобразного отростка (аппендикса), грыжи, желчно-каменная болезнь (холелитиаз), холецистит, некоторые инфекционные и паразитарные болезни, болезни органов дыхания, осложнения беременности, родов и послеродового периода.

АВТОРЫ ЭТОГО НОМЕРА

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

Ведев А., ведущий научный сотрудник лаборатории финансовых исследований Института Гайдара, заведующий лабораторией структурных исследований ИПЭИ РАНХиГС

Лаврищева А., аспирант РАНХиГС

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

Узун В., главный научный сотрудник Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС

Хасанова Р., старший научный сотрудник лаборатории исследований демографии и миграции ИНСАП РАНХиГС