

Доклад об экономике России #41:

**Умеренные темпы роста экономики;
в центре внимания - неформальный сектор**

Выражение признательности

Настоящий доклад публикуется дважды в год экономистами Всемирного банка из Центра глобальной практики по вопросам макроэкономической, торговой и инвестиционной политики. Доклад подготовлен группой экспертов под руководством Апурвы Санghi (Главный экономист по России, asanghi@worldbank.org). В состав группы вошли: Ольга Емельянова (экономист), Михаил Матыцин (аналитик), Ирина Ростовцева (аналитик), Катерина Левитанская (старший специалист финансового сектора), Ева Гутьерез (ведущий специалист финансового сектора), Йоки Окава (экономист), Питер Стивен Оливер Нейгл (экономист) и Коллетт Мэри Вилер (экономист). Апурва Санghi подготовил специальный раздел, посвящённый вопросам неформальной занятости, основанный на докладе Всемирного Банка «Проблема неформальной занятости в России: причины и варианты решения», авторами которого является группа экспертов Всемирного банка под руководством Апурвы Санghi, Самуэля Фрейхе-Родригеса и Александры Пошарац. Рецензентами выступили Ярослав Лиссоволик (старший управляющий директор, начальник аналитического управления департамента глобальных рынков, Сбербанк) и Бакит Дубашов (старший экономист, Всемирный банк). Доклад подготовлен под редакцией Кристофера Пала (консультант), графическое оформление Роберта Вайхаро (консультант). Авторы выражают признательность за предоставленные рекомендации и поддержку Андрашу Хорваи (Директор представительства Всемирного банка в России) и Сандипу Махаджану (Руководитель практики Центра глобальной практики по вопросам макроэкономической, торговой и инвестиционной политики). Авторы также выражают благодарность за сотрудничество специалистам Департамента исследований и прогнозирования Банка России, Департамента макроэкономического анализа и прогнозирования Министерства экономического развития Российской Федерации, Департамента бюджетной политики и стратегического планирования Министерства финансов Российской Федерации, Габриэлю Ди Белла (глава Постоянного представительства Международного валютного фонда в Российской Федерации) и Сергею Улатову (Директор по вопросам координации, Евразийский банк развития). Доклад был опубликован 10 июня 2019 года.

Сокращения и акронимы

АТБ	Азиатско-Тихоокеанский Банк
ВБ	Всемирный банк
ВВП	Валовой Внутренний Продукт
ВРП	Валовый Региональный Продукт
ВСС	Взносы Социального Страхования
ЕС	Европейский Союз
ИКТ	Информационно-Коммуникационные Технологии
ИПН	Индивидуальный Подоходный Налог
ИПЦ	Индексы Потребительских Цен
МОТ	Международная Организация Труда
МРОТ	Минимальный Размер Оплаты Труда
МСП	Малые и Средние Предприятия
НДС	Налог на Добавленную Стоимость
НИОКР	Научно-Исследовательские и Опытно-Конструкторские Разработки
НИФИ	Научно-Исследовательский Финансовый Институт
НПО	Неправительственные Организации
ОПЕК	Организация Стран — Экспортёров Нефти
ОФЗ	Облигации Федерального Займа
ОЭСР	Организация Экономического Сотрудничества и Развития
ПИИ	Прямые Иностраные Инвестиции
ПОО	Профессиональное Образование и Обучение
ПП	Процентный Пункт
РМЭЗ	Российский Мониторинг Экономического Положения и Здоровья Населения
Росстат	Федеральная Служба Государственной Статистики РФ
ТК	Трудовой Кодекс
ФБ	Федеральный Бюджет
ФИФА	Международная Федерация Футбола
ФИТ	Федеральная Инспекция Труда
ФКБС	Фонд Консолидации Банковского Сектора
ФНБ	Фонд Национального Благосостояния
ФНС	Федеральная Налоговая Служба
ЭЭГ	Экономическая Экспертная Группа
EMDEs	Страны с Формирующимся Рынком и Развивающиеся страны
ETRL	Эффективная ставка налога на рабочую силу
GNFS	Общий метод решета числового поля
METR	Предельная эффективная ставка налогов
NRR	Чистый коэффициент замещения
OIS	Индексный своп овернайт
PMI	Индекс деловой активности
PTI	Показатель кредитной нагрузки
PTR	Ставка налога на трудоспособное население
REER	Реальный эффективный валютный курс
TAXBEN	Модель микромодулирования налогообложения и пособий института бюджетно-финансовых исследований (IFS)
WIEGO	Организации неформальных работников-женщин

Оглавление

Резюме	5
ЧАСТЬ 1. Последние тенденции экономического развития	9
1.1 Рост мировой экономики: по мере стабилизации мировой экономики цены на нефть восстанавливаются	9
1.2 Россия: замедление темпов роста в I квартале 2019 года	13
1.3 Платежный баланс: гибкий валютный курс и накопление резервов помогают России противостоять внешним шокам	15
1.4 Тенденции на рынке труда и динамика бедности: уровень безработицы снижается, а зарплаты повышаются	17
1.5 Денежно-кредитная политика: Банк России проводит относительно жесткую политику, но во II или III квартале 2019 года ожидается некоторое ее смягчение	19
1.6 Банковский сектор: достаточно слабый, но относительно стабильный на фоне неравномерного роста кредитования в разных сегментах	22
1.7 Бюджетная политика: после улучшения сальдо бюджета в 2018 году акцент сместился в сторону национальных проектов	25
ЧАСТЬ 2. Ожидается замедление российского экономического роста после единовременного ускорения в 2018 году	33
ЧАСТЬ 3. Проблема неформальной занятости в России: причины и варианты решения	38

Резюме

В 2018 году рост реального ВВП в России превзошел ожидания, достигнув 2,3%, главным образом, благодаря единовременному эффекту строительных проектов в энергетике. Прогнозируемый рост в размере 1,2% в 2019 году и 1,8% в 2020 и 2021 годах отражает более скромные перспективы. В России сохраняются значительные макро фискальные резервы, а на всех уровнях бюджетной системы отмечается профицит и низкий уровень государственного долга.

По сравнению с развитыми экономиками Россия меньше тратит на здравоохранение и образование. Перераспределение средств в пользу этих категорий расходов позволит повысить эффективность государственных расходов в целом. Инфляционные риски в краткосрочной перспективе снизились, и Банк России указывает на возможность возврата к нейтральной ключевой процентной ставке. Кредитование восстанавливается, однако в банковском секторе по-прежнему отмечается высокая концентрация и доминирующая роль государства. После небольшого снижения уровень бедности остается на двузначной отметке, при этом многие домохозяйства близки к границе бедности, а многие не имеют формальной занятости. Неформальная занятость растет, при этом на средних и крупных предприятиях формального сектора почти не создается новых рабочих мест.

Среди ключевых рисков для роста экономики в среднесрочной перспективе – расширение экономических санкций, возобновление турбулентности на финансовых рынках стран EMDE, резкое падение цен на нефть и осложнение условий мировой торговли. Наблюдающийся в последнее время двузначный рост кредитования домохозяйств также может поставить под угрозу финансовую стабильность в случае ухудшения макроэкономической ситуации.

Последние тенденции экономического развития

На фоне благоприятного роста мировой экономики, повышения цен на нефть, единовременного эффекта строительных проектов и проведения в России Чемпионата мира по футболу в 2018 году рост ВВП ускорился до 2,3% по сравнению с 1,6% в 2017 году. Такой темп стал самым высоким с 2013 года. Со стороны предложения ускорение роста было в основном связано с единовременным эффектом завершения строительства объектов энергетики в Тюменской области. Что касается спроса, то важными источниками экономического роста стали внутренний спрос и чистый экспорт. Вместе с тем в условиях повышения ставки НДС, проведения относительной жесткой денежно-кредитной политики, более высокой базы 2018 года и снижения добычи нефти в I квартале 2019 года рост ВВП замедлился до 0,5% год к году.

Относительно высокий уровень международных резервов, относительно низкий уровень внешнего долга и гибкий валютный курс помогли России ограничить влияние волатильности на внешних рынках и смягчить внешние шоки. Новое бюджетное правило, благодаря которому повысилось ненефтегазовое сальдо счета текущих операций, также оказало

поддержку российскому платежному балансу. Благодаря повышению цен на сырьевые товары и уверенному росту объемов экспорта, профицит счета текущих операций увеличился до 6,9% ВВП в 2018 году. На фоне неблагоприятных условий внешнего финансирования для развивающихся рынков и повышенной геополитической напряженности чистый отток капитала усилился, достигнув 67,8 млрд долларов США (примерно 4,1% ВВП) в 2018 году, что привело к ослаблению реального эффективного курса рубля на 7,7%. Международные резервы, размер которых составляет 487,9 млрд долларов США (покрытие импорта товаров и услуг в течение 15,9 месяцев), находятся на уверенном уровне. В I квартале 2019 года профицит счета текущих операций увеличился по сравнению с аналогичным периодом прошлого года благодаря снижению стоимости импорта и уменьшению платежей по выплате долга, достигнув 32,8 млрд долларов США (8,7% ВВП) по сравнению с 30 млрд долларов США (7,6% ВВП) за аналогичный период прошлого года.

Потребительская инфляция, достигшая в мае 5,1%, превысила ориентир Банка России в 4% в годовом выражении с начала 2019 года, когда она испытала на себе максимальное воздействие от повышения НДС. Проведение относительно жесткой денежно-кредитной политики, наряду со смягчением финансовых условий для стран с формирующимся рынком, помогли ограничить инфляционное давление; по-видимому, пик инфляции был пройден в марте. Вместе с тем инфляционные ожидания домохозяйств и ценовые ожидания предприятий остаются повышенными.

Рост цен на нефть, наряду с ослаблением рубля, улучшением налогового администрирования и проведением консервативной бюджетной политики улучшили состояние бюджета на всех уровнях бюджетной системы в 2018 году. Консолидированный, федеральный и региональные бюджеты были сведены с профицитом в размере 2,9%, 2,6% и 0,5% ВВП, соответственно. Общий уровень государственного долга в 14,3% ВВП остается низким. Первичный нефтяной дефицит консолидированного бюджета сократился до 5% по сравнению с 7% в 2017 году. Как ожидается, профицит бюджета сохранится в 2019-2021 годах.

На основе новых целей развития, сформулированных Президентом в мае 2018 года, были разработаны 13 национальных проектов на общую сумму в 25,7 трлн рублей (около 390 млрд долларов США или 2,8% - 3,2% ВВП в год) на период 2019-2024 годов. Тринадцать проектов разделены на 3 тематических направления: «Человеческий капитал» (5,7 трлн рублей или 86,2 млрд долларов США), «Комфортная среда для жизни» (9,9 трлн рублей или 149,9 млрд долларов США) и «Экономический рост» (10,1 трлн рублей или 152,8 млрд долларов США). Эти проекты в основном финансируются за счет средств федерального бюджета. Ликвидная часть Фонда национального благосостояния к концу 2019 года может превысить 7% ВВП, что даст возможность правительству инвестировать часть средств в национальные инфраструктурные проекты. Инфраструктурные потребности России огромны, однако крупные инвестиции в национальные инфраструктурные проекты за счет ликвидных средств Фонда могут нивелировать результаты, достигнутые благодаря бюджетному правилу.

В январе 2019 года правительство приняло меры по повышению эффективности государственных расходов в 2019-2024 годах. В рамках таких мер предусмотрен регулярный анализ эффективности государственных расходов, использования налоговых льгот и улучшения практики государственных закупок. Это важные шаги в правильном направлении. Вместе с тем, здравоохранение и образование составляют небольшие доли в российской экономике по сравнению с развитыми экономиками. Некоторое перераспределение средств в пользу этих категорий позволит повысить эффективность государственных расходов.

Несмотря на недавнюю рекапитализацию ряда банков, российский банковский сектор остается относительно слабым; так, показатель достаточности капитала ниже (12,2% по состоянию на апрель 2019 года), а показатель проблемных кредитов выше (10,4%), чем на других развивающихся рынках. Наблюдающийся в последнее время двузначный рост кредитования домохозяйств может поставить под угрозу финансовую стабильность в случае ухудшения макроэкономической ситуации. Вместе с тем риски потребительского кредитования, по-видимому, находятся под контролем в связи с ужесточением мер пруденциального регулирования по ограничению выдачи необеспеченных кредитов. Государство по-прежнему доминирует в банковском секторе. По состоянию на 1 апреля 2019 года на долю пяти крупнейших банков приходилось 57% всей прибыли банковского сектора, а на долю банков с государственным участием — 62% совокупных банковских активов. Такие высокие цифры объясняются положительным эффектом Сбербанка, на долю которого приходится примерно 30% совокупных активов банковского сектора и более 37% прибыли банковского сектора в целом.

В I квартале 2019 года безработица продолжила снижаться, достигнув текущего уровня в 4,8%. В 2018 году рост реальных зарплат опережал инфляцию как в торгуемых, так и в неторгуемых отраслях, при этом в государственном секторе он был самым высоким. Однако к концу 2018 – началу 2019 года динамика реальных доходов ухудшилась, что указывает на реальное сокращение некоторых ненаблюдаемых компонентов (например, неформальных доходов). Уровень бедности в соответствии с национальным определением (доля населения с доходами ниже 10 287 рублей в месяц в 2018 году) немного снизился до 12,9% в 2018 году по сравнению с 13,3% в 2017 году. Такое снижение было обусловлено ростом основных источников доходов, зарплат и пенсий.

Прогноз, риски и проблемы

В целом прогноз роста российской экономики на 2019-2021 годы остается сдержанным: от 1,2% до 1,8% в 2019-2021 годах в соответствии с долгосрочным потенциальным ростом экономики около 1,5%. Как ожидается, рост ВВП составит 1,2 процента в 2019 году. Помимо слабого внутреннего спроса, к числу факторов, замедляющих рост ВВП во втором квартале, относятся дальнейшее сокращение объемов добычи нефти и ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры (что отрицательно сказывается на росте экспорта). Смягчение денежно-кредитной политики и ускорение реализации национальных проектов могут способствовать ускорению роста во втором полугодии. Тем не менее, мы ожидаем, что вследствие эффекта переноса слабая динамика роста в первом полугодии негативно повлияет на годовые показатели роста. В 2020 и 2021 годах ожидается ускорение роста ВВП до 1,8%.

После замедления в 2019 году ожидается возобновление роста потребления населения, а реализация национальных проектов поддержит инвестиционный спрос.

Прогноз сопряжен с рисками. Среди негативных факторов – расширение экономических санкций, ухудшение настроений на финансовом рынке, осложнение условий мировой торговли и резкое падение цен на нефть. Наблюдающийся в последнее время двузначный рост кредитования домохозяйств может поставить под угрозу финансовую стабильность в случае ухудшения макроэкономической ситуации. Рост государственных инвестиций зависит от успешной и эффективной реализации инициатив правительства в области инвестиций в инфраструктуру. Что касается положительных факторов, то национальные проекты, направленные на развитие человеческого капитала и повышение производительности, могут оказать позитивное воздействие на потенциальный рост России в среднесрочной перспективе в зависимости от того, насколько успешно они будут реализованы.

Тематический раздел: неформальная занятость в России

Стабильный экономический рост, повышение зарплат в частном секторе и индексация пенсий с учетом инфляции должны оказать поддержку располагаемым доходам населения и способствовать постепенному снижению уровня бедности в 2019-2021 годах. Вместе с тем многие россияне не заняты в формальном секторе. Тематический раздел этого доклада (раздел 3) посвящен распространению неформальной занятости в России и возможным мерам по ее сокращению.

Доля неформальной занятости – распространенного явления в России – оценивается в диапазоне от 15,1% до 21,2%. Потери бюджета от недополученных платежей работников, не занятых в формальном секторе, оцениваются в 1%-2,3% ВВП. Однако задача сдерживания роста неформальной занятости не имеет одного простого решения. Так, меры по снижению налогообложения фонда оплаты труда для сокращения издержек работодателей, связанных с наймом формальной рабочей силы, недостаточны. Напротив, как показывают выводы, необходим трехсторонний стратегический подход, который бы обеспечил (i) большую гибкость трудового законодательства в некоторых сферах за счет более эффективного правоприменения; (ii) более устойчивую систему социального страхования с улучшенными пособиями по безработице; и (iii) более квалифицированную рабочую силу. Так, можно было бы внести поправки в российский трудовой кодекс и законодательные акты в части трудовых договоров, минимального размера оплаты труда и увольнений по сокращению штатов. Трудовые инспекции - также важный инструмент защиты от неформальной занятости. Кроме того, подход, ориентированный на клиентов и на приоритизацию рисков, к которому переходит Федеральная инспекция по труду, является более оптимальным средством сокращения неформальной занятости. Внедрение продуманной системы страхования от безработицы и объединение небольших и разрозненных пособий в более крупные пособия на основе проверки нуждаемости/доходов может служить стимулом для регистрации граждан в качестве безработных и последующего поиска формальной занятости. Вместе с тем специальные меры бюджетной политики или меры на рынке труда могут лишь отчасти ослабить проблему неформальной занятости. Для системных решений по сокращению неформальной занятости потребуются принятия более обширных стратегических мер.

Противодействием для сокращения неформальной занятости может стать более активное создание рабочих мест в формальном секторе. В 2017 и 2018 годах чистый рост новых рабочих мест на средних и крупных предприятиях был почти нулевым.

ЧАСТЬ 1. Последние тенденции экономического развития

1.1 Рост мировой экономики: по мере стабилизации мировой экономики цены на нефть восстанавливаются

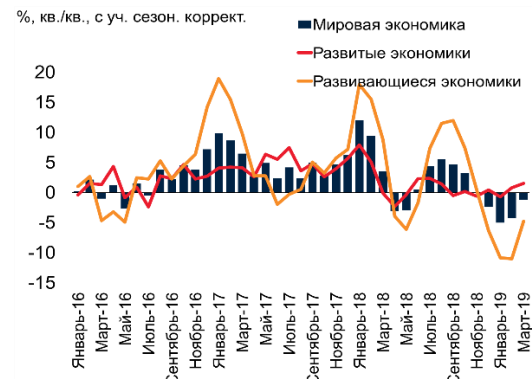
После ослабления динамики в конце 2018 года и в начале 2019 года темпы роста мировой экономики остаются невысокими. Замедление темпов роста мировой торговли товарами – особенно экспорта из стран EMDEs – сопровождается снижением роста промышленной активности. После восстановления в первом квартале 2019 года цены на нефть резко снизились в конце мая – начале июня (цена на нефть марки Brent упала приблизительно до 60 долларов США за баррель). В США отмечался всплеск добычи нефти, тогда как в Саудовской Аравии и в России объемы добычи колебались в зависимости от условий соглашений об объемах добычи.

После ослабления динамики в конце 2018 года и в начале 2019 года темпы роста мировой экономики остаются невысокими. В начале 2019 года отмечалось дальнейшее ослабление темпов роста в промышленности и в обрабатывающих отраслях, что нашло отражение в Индексе деловой активности в обрабатывающих отраслях (PMIs) (Рисунок 1). Основные центральные банки продолжили поддерживать экономику, проводя мягкую денежно-кредитную политику на фоне невысокой инфляции. Вместе с тем в странах с формирующимся рынком и развивающихся экономиках (EMDEs) на фоне повышения цен на энергоносители и продовольствие наблюдалось ускорение инфляции с начала года. Продолжилось замедление темпов роста мировой торговли, при этом в начале 2019 года отмечалось дальнейшее сокращение новых экспортных заказов (Рисунок 2). Замедление мировой торговли наиболее ощутимо в Азии – особенно в части импорта. Повышение ввозных пошлин США и ответные меры со стороны Китая в мае привели к эскалации торговой напряженности, при этом потенциальные издержки распространятся на мировые производственно-сбытовые связи, что лишь усилит неопределенность экономической политики.

Рисунок 1. Рост мирового промышленного производства и PMI в обрабатывающих отраслях повысился



Рисунок 2. Продолжилось снижение темпов роста объемов торговли товарами



Источник: Бюро экономического анализа Нидерландов (CPB), Haver Analytics, Всемирный банк.

А. PMI – это Индекс деловой активности в обрабатывающих отраслях. Уровень выше 50 указывает на рост, а уровень ниже – на сокращение роста. Последнее наблюдение промышленного производства проводилось в феврале 2019 г., а PMI в обрабатывающих отраслях - марте 2019 г.

В. EMDEs = страны с формирующимся рынком и развивающиеся экономики. Последнее наблюдение проводилось в январе 2019 г.

Продолжилось смягчение условий на мировых финансовых рынках, при этом растет стоимость акций, а стоимость заемных средств снижается. Ожидаемое участниками рынка повышение ключевых процентных ставок центральными банками откладывается на будущее. Так, Европейский центральный банк не намерен повышать ставку до 2021 года, тогда как ФРС, согласно ожиданиям рынка, снизит ставку не позднее конца 2019 года (на основе анализа кривой процентных свопов, привязанных к ставке «овернайт», Bloomberg). Большинство стран EMDEs продолжают использовать благоприятные условия финансирования, при этом стоимость акций повышается, а спреды по долговым инструментам снижаются. После серьезного оттока капитала во втором полугодии 2018 года потоки капитала в страны EMDEs в I квартале 2019 года оставались в целом неизменными. Как показывают недавно опубликованные данные, в 2018 году в ряде стран EMDE существенно увеличился долг, деноминированный в иностранной валюте.

На фоне замедления экспорта промышленная активность в еврозоне – крупнейшем торговом партнере России - остается заметно низкой, тогда как сектор услуг относительно устойчив. Внешнеэкономическая конъюнктура становится все менее благоприятной на фоне сохраняющейся неопределенности по поводу выхода Великобритании из ЕС, срок которого продлен до 31 октября 2019 года, по мере того как правительство и оппозиция обсуждают компромиссный вариант сделки. В конце I квартала 2019 года показатели активности в Японии немного повысились, но полностью не восстановились после существенного замедления в предыдущие месяцы. Между тем рост в Китае – втором крупнейшем торговом партнере России – в I квартале 2019 года стабилизировался на уровне 6,4% год к году благодаря мерам

денежно-кредитного и бюджетного стимулирования. Несмотря на признаки улучшения деловой активности, индекс неопределенности экономической политики в Китае сохраняется на уровне, близком к историческому максимуму.

Во второй половине года цены на нефть резко снизились – на 15% - после повышения почти на 40% в начале 2019 года (Рисунок 3А). В конце апреля цена на нефть марки Brent достигла 75 долларов США за баррель, а марки West Texas Intermediate (WTI) – 66 долларов США за баррель. Динамика этих цен обусловлена, в первую очередь, факторами предложения, при том, что спрос остается устойчивым. В период с конца апреля цены вновь снизились, приблизительно на 15%, на фоне озабоченности относительности ослабления спроса в мировой экономике и нового витка эскалации напряженности в торговых отношениях между крупными экономиками. Предыдущее резкое падение цен в IV квартале 2018 года было обусловлено решением США в ноябре смягчить санкции в отношении Ирана, предоставив восьми странам временное разрешение на импорт иранской нефти. Это решение совпало с резким увеличением предложения нефти со стороны стран ОПЕК, главным образом, Саудовской Аравии (в ожидании сокращения предложения в результате санкций), а также с всплеском добычи в США. В результате добыча нефти увеличилась (Рисунок 3В).

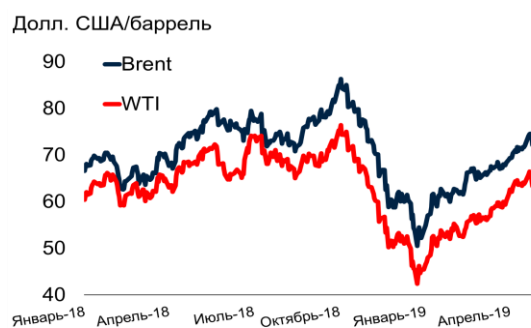
В качестве ответных мер страны ОПЕК и партнеры по коалиции, в том числе Россия, договорились сократить добычу на 1,2 млн баррелей в сутки начиная с 2019 года. Добыча в этих странах резко упала - особенно Саудовской Аравии, где она уже сократилась более чем на 1 млн баррелей в сутки по сравнению с пиковыми значениями в ноябре. Страны, не входящие в ОПЕК, медленнее выполняют согласованные обязательства, а Россия, по прогнозу, достигнет целевого ориентира в апреле. Страны ОПЕК и их партнеры по коалиции встречаются в конце июня для обсуждения дальнейшей судьбы соглашения о сокращении добычи с учетом волатильности нефтяных цен, наблюдающейся в последнее время в условиях повышенной неопределенности относительно глобального спроса и дальнейшей эскалации напряженности в торговых отношениях. Добыча также сократилась в Иране и Венесуэле, на которые не распространяется действие соглашения с ОПЕК. За период с сентября добыча нефти в Венесуэле сократилась на треть, достигнув в марте 2019 года 0,9 млн баррелей в сутки. В Иране, несмотря на временное смягчение, американские санкции серьезно повлияли на добычу нефти. Так, добыча сократилась на 1,1 млн баррелей в сутки по сравнению с пиковым значением во II квартале 2018 года, что сопоставимо с воздействием предыдущих санкций, введенных в 2014 году. Объявленное США решение о том, что они не будут повторно смягчать санкции в отношении Ирана по окончании срока их действия в начале мая, привели к скачку цен на нефть в конце апреля.

В I квартале 2019 года цены на металлы и некоторые виды сельскохозяйственной продукции также немного восстановились по сравнению со снижением во втором полугодии 2018 года (Рисунок 3С). Восстановление цен на металлы было обусловлено

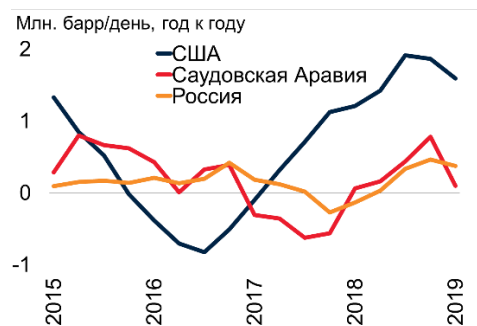
улучшением перспектив экономического роста в Китае, на долю которого приходится половина мирового потребления металлов, а также рядом сдерживающих факторов и опасений, таких как авария на дамбе в компании «Vale» в Бразилии (добыча железной руды и никеля) и серьезные наводнения в Чили (добыча меди). Аналогичным образом, факторы предложения поддержали цены на некоторые виды сельскохозяйственной продукции: задержка сроков посевов пшеницы и кукурузы в США в связи с погодными условиями, а также ожидаемое сокращение посевных площадей сои на фоне опасений по поводу торговых противоречий. Напротив, цены на природный газ резко упали, при этом ценовые различия между тремя основными эталонными сортами сократились (Рисунок 3D). Падение цен также было обусловлено слабым спросом в результате более теплой, чем ожидалось, зимы и повторным вводом в эксплуатацию атомных электростанций в Японии, наряду с ростом предложения, в частности, со стороны сжиженного природного газа.

Рисунок 3. Динамика на сырьевых рынках:

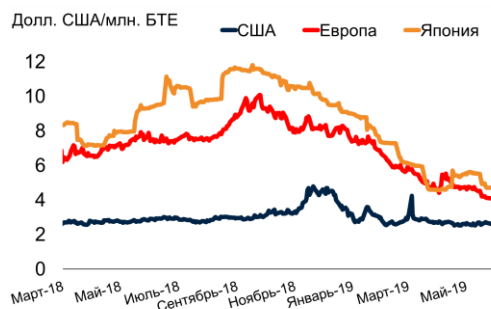
A. В I квартале 2019 г. цены на нефть восстановились.



B. Добыча нефти в США резко выросла, тогда как в Саудовской Аравии и России она неустойчива в связи с соглашением о сокращении добычи нефти.



C. В I квартале 2019 г. индексы цен на сельскохозяйственную продукцию и металлы восстановились



D. В 2019 г. цены на природный газ снизились



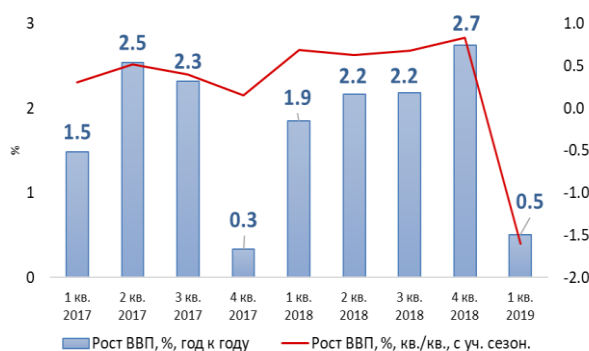
Источник: Bloomberg, Международное энергетическое агентство и Всемирный банк.

1.2 Россия: замедление темпов роста в I квартале 2019 года

На фоне благоприятного роста мировой экономики, повышения цен на нефть, единовременного эффекта строительных проектов и проведения Чемпионата мира (ЧМ) по футболу в 2018 году рост ВВП ускорился до 2,3% (максимальный показатель с 2013 года) по сравнению с 1,6% в 2017 году. Внутренний спрос по-прежнему оставался важной движущей силой экономического роста. Между тем на фоне замедления темпов роста импорта чистый экспорт стал еще одним важным фактором роста. Однако в I квартале 2019 года рост ВВП замедлился до 0,5% год к году по сравнению с 2,7% год к году в IV квартале 2018 года. Это было обусловлено повышением ставки НДС, проведением относительно жесткой денежно-кредитной политики, более высокой базой прошлого года и замедлением добычи нефти.

В 2018 году рост ВВП в целом составил 2,3% год к году, превысив ожидания и темпы роста за предыдущие пять лет. В I квартале 2018 года динамика роста экономики ускорилась и оставалась почти неизменной в течение года, немного ускорившись в IV квартале года (Рисунок 4). Со стороны предложения ускорение роста было в основном связано с завершением и единовременным эффектом строительных проектов в энергетике в Тюменской области. Другими секторами, которые внесли вклад в ускорение роста ВВП, стали финансы (на фоне продолжения роста кредитования), транспорт (благодаря проведению в России ЧМ по футболу и повышению роста добычи полезных ископаемых), а также гостиничный и ресторанный бизнес (также благодаря ЧМ).

Рисунок 4. В I квартале 2018 г. произошло оживление темпов роста



Источник: Росстат.

Рисунок 5. Во втором полугодии 2018 г. чистый экспорт стал основным источником роста



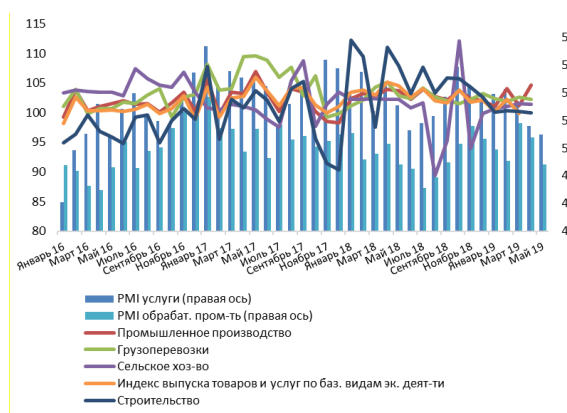
Источник: Росстат.

Внутренний спрос, наряду с чистым экспортом, стали важными источниками роста в 2018 году (Рисунок 5). Даже несмотря на снижение вклада внутреннего спроса, он оставался важным фактором роста ВВП. На фоне слабого роста реальных располагаемых доходов и ослабления реального эффективного курса рубля рост потребления домохозяйств в 2018 году

замедлился. Проведение консервативной бюджетной политики оказало сдерживающее влияние на государственное потребление и рост инвестиций. Несмотря на единовременную поддержку в виде завершения строительных проектов в 2018 году, рост капитальных инвестиций замедлился до 2,9% год к году по сравнению с 5,2% год к году в 2017 году. Благоприятный рост мировой экономики и проведение ЧМ по футболу поддержали ускоренный рост экспорта в 2018 году. Ослабление рубля и замедления темпов роста потребления привели к сокращению товарно-материальных запасов, что привело к существенному замедлению темпов роста импорта, в результате чего чистый экспорт стал важным драйвером роста ВВП.

В I квартале 2019 года отмечалось значительное ослабление экономического роста (Рисунок 6). Согласно предварительному прогнозу, рост ВВП замедлился до 0,5% год к году (-1,6% квартал к кварталу с учетом сезонности). Хотя замедление темпов роста было ожидаемым в связи с повышением ставки НДС, проведением относительно жесткой денежно-кредитной политики, высокой базы прошлого года, смещенности исполнения государственных расходов ко второму полугодю, а также влиянием соглашения ОПЕК+, оно превзошло ожидания: 0,8% роста по оценке Минэкономразвития и от 1 до 1,5% по оценке Банка России. Подробные данные со стороны предложения и спроса пока не опубликованы. Данные ежемесячной статистики указывают на ослабление роста промышленного производства в первом квартале 2019 года (в апреле наблюдалось оживление промышленного производства) в условиях соглашения ОПЕК+ и скромного роста в обработке. Замедление розничной торговли и рыночных услуг свидетельствуют о вялом потребительском спросе. Рост инвестиционного спроса также ослаб: рост инвестиций в основной капитал замедлился до 0,5% ВВП год к году по сравнению с 2,9% в четвертом квартале 2018 года. Спад в оптовой торговле на 7,4% может отражать сокращение товарно-материальных запасов. Предварительные данные российской таможенной статистики указывают на падение экспорта базовых металлов, нефтепродуктов и машин, что позволяет предположить снижение роста экспорта.

Рисунок 6. В I квартале 2019 г. динамика экономического роста снизилась



Источник: Росстат, HSBC.

1.3 Платежный баланс: гибкий валютный курс и накопление резервов помогают России противостоять внешним шокам

Относительно высокий уровень международных резервов, относительно низкий уровень внешнего долга и гибкий валютный курс помогли России ограничить влияние волатильности на внешних рынках и смягчить внешние шоки. Новое бюджетное правило, благодаря которому повысилось ненефтегазовое сальдо счета текущих операций, также оказало поддержку российскому платежному балансу.

Повышение цен на основные экспортируемые из России энергоносители, наряду с устойчивым ростом объемов экспорта позволили повысить профицит счета текущих операций примерно до 6,9% ВВП (113,8 млрд долларов США) в 2018 году по сравнению с 2,1% ВВП (33,2 млрд долларов США) в 2017 году (Рисунок 7 и 8); в 2018 году чистый отток капитала существенно усилился по сравнению с 2017 годом. Более уверенный торговый баланс (11,7% ВВП в 2018 году по сравнению с 7,3% ВВП в 2017 году) стал основным фактором роста профицита счета текущих операций. В 2018 году чистый отток капитала значительно усилился по сравнению с 2017 годом: начиная со II квартала 2018 года чистый приток капитала сменился чистым оттоком капитала из государственного сектора, в основном за счет распродажи ОФЗ. Основными причинами стали усиление геополитической напряженности и ужесточение денежно-кредитной политики в развитых экономиках. На фоне усиления геополитической напряженности и неопределенности экономической политики приток ПИИ в Россию сократился с 1,8% ВВП в 2017 году до 0,5% ВВП в 2018 году. Чистый отток частного капитала возрос с 2,0% ВВП в 2017 году до 4,1% ВВП в 2018 году в результате роста покупок иностранных активов на фоне неопределенности и сложных условий внешнего финансирования для развивающихся рынков. Чистые внешние обязательства сокращались по мере того, как банки продолжали погашать задолженность. Давление на счет операций с капиталом и финансовыми инструментами привело к ослаблению реального эффективного курса рубля на 7,7% в 2018 году год к году. Ненефтегазовый дефицит счета текущих операций сократился до 8,9% ВВП в 2018 году по сравнению с 10,2% ВВП в 2017 году, что, главным образом, было обусловлено увеличением ненефтегазового сальдо федерального бюджета благодаря новому бюджетному правилу.

Рисунок 7. На фоне роста цен на сырье в 2018 г. профицит счета текущих операций увеличился

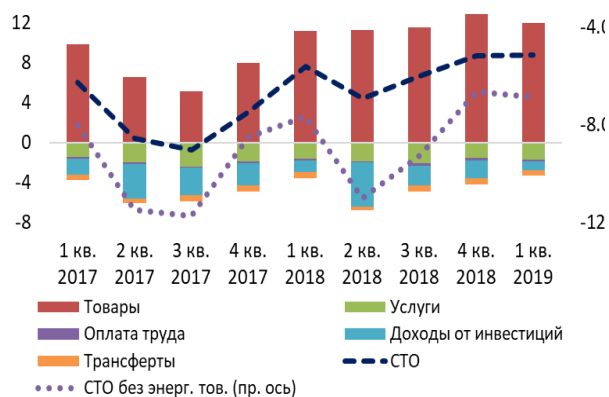
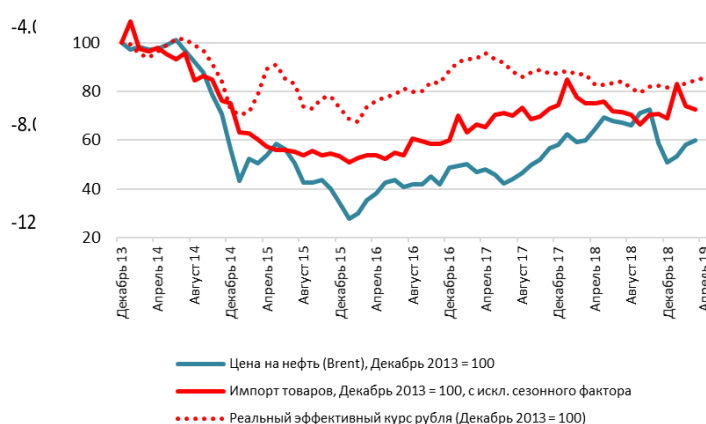


Рисунок 8. Во втором полугодии 2018 г. объем импорта в номинальном выражении снизился (год к году)



Источник: Банк России.

В I квартале 2019 года сальдо счета текущих операций укрепилось по сравнению с аналогичным периодом прошлого года благодаря снижению стоимости импорта и сокращению платежей по выплате долга. Согласно предварительным данным, за период с января по март 2019 года профицит счета текущих операций достиг 32,8 млрд долларов США (8,7% ВВП) по сравнению с 30 млрд долларов США (7,6% ВВП) за аналогичный период прошлого года. Стоимость экспортируемых товаров снизилась до 101,2 млрд долларов США по сравнению с 101,7 млрд долларов США за аналогичный период прошлого года, что было обусловлено некоторым снижением цен на нефть по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, более низким урожаем зерновых в 2018 году, а также сокращением экспорта машин, оборудования и транспортных средств. Ослабление реального эффективного курса рубля (-5% год к году) сказалось на повышении стоимости импорта, что позволило немного укрепить торговый баланс. Снижение уровня долга наряду с ослаблением рубля, оказали поддержку балансу инвестиционных доходов. По мере смягчения условий на мировых финансовых рынках в начале 2019 года в государственном секторе увеличился приток портфельных инвестиций (ОФЗ и размещение евробондов). В I квартале 2018 года приток ПИИ увеличился до 3% ВВП по сравнению с 1,6% ВВП. Тем не менее, в целом чистый отток капитала из частного сектора увеличился до 25,6 млрд долларов США (6,8% ВВП) по сравнению с 20,6 млрд долларов США (5,2% ВВП) за аналогичный период прошлого года, чему в основном способствовали покупки иностранных активов банковским сектором.

В I квартале 2019 года международные резервы увеличились на 18,1 млрд долларов США и в настоящее время сохраняются на уверенном уровне в 487,8 млрд долларов США. Такое повышение в большой степени обусловлено возобновлением покупок иностранной валюты в

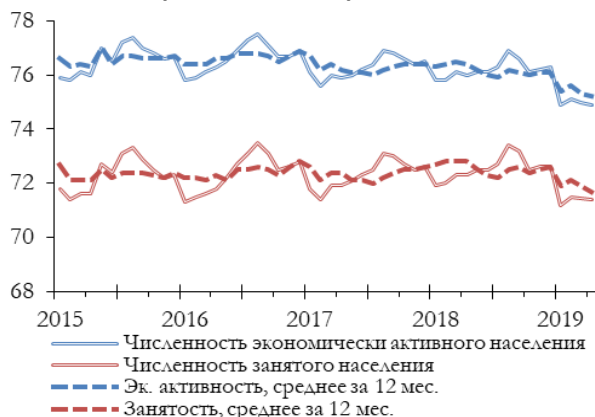
рамках бюджетного правила. В сентябре 2018 года рост международных резервов приостановился в связи с тем, что Банк России отложил проведение валютных интервенций в рамках бюджетного правила, чтобы стабилизировать ситуацию на финансовых рынках. К концу 2018 года уровень резервов достиг 468,5 млрд долларов США, а в I квартале 2019 года повысился до 487,8 млрд по сравнению с 432,7 млрд в конце 2017 года. Коэффициент покрытия импорта сохраняется на уверенном уровне и немного превышает показатель конца 2017 года (покрытие импорта товаров и услуг в течение 17.1 месяцев по состоянию на конец марта 2019 года по сравнению с 15,9 месяцев на конец 2017 года). Банк России воздерживается от проведения собственных валютных интервенций в соответствии с режимом гибкого валютного курса. Относительно высокий уровень международных резервов, наряду с относительно низким уровнем внешнего долга (27.3% ВВП на конец 2018 года), наряду с принятыми недавно принципами макроэкономической политики, оказали поддержку России, ограничив влияние внешнеэкономической конъюнктуры и внешних шоков.

1.4 Тенденции на рынке труда и динамика бедности: уровень безработицы снижается, а зарплаты повышаются

В I квартале 2019 года безработица продолжила снижаться, достигнув текущего уровня в 4,8%, тогда как реальные зарплаты повысились на фоне незначительного роста инфляции. В 2018 году рост реальных зарплат опережал инфляцию как в торгуемых, так и в неторгуемых отраслях, при этом в государственном секторе он был самым высоким. Вместе с тем к концу 2018 года динамика реальных доходов ухудшилась. Уровень бедности в соответствии с национальным определением в 2018 году снизился благодаря восстановлению доходов домохозяйств.

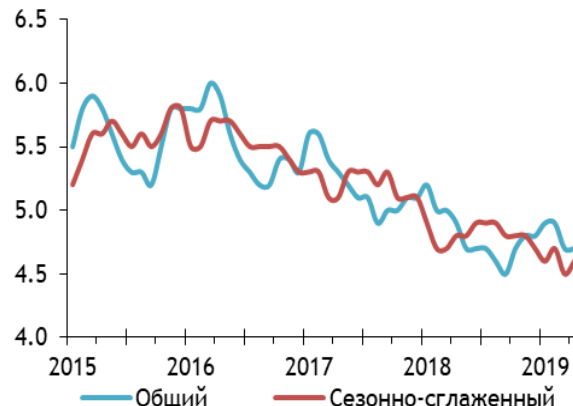
Уровень занятости и доля работающих несколько снизились, а безработица была близка к минимальному значению. В I квартале 2019 года численность занятых в абсолютном выражении сократилась на 700 000 до 71,4 миллиона человек по сравнению с показателями годом ранее (Рисунок 9). Численность рабочей силы сократилась за тот же период еще больше – на 900 000 человек до 75,0 миллиона. В I квартале 2019 года уровень занятости и доля работающих сократились по сравнению с аналогичным периодом годом ранее на 0,4 и 0,6 процентного пункта, соответственно. Эти показатели составляли 59 и 62%. Ослабление экономической активности было отчасти обусловлено старением населения и увлечением доли старших поколений, число работающих среди которых меньше. Повышение пенсионного возраста пока не оказало эффекта на уровень экономической активности. Снижение предложения труда также повлекло снижение уровня безработицы на 0,3 процентного пункта в I квартале 2019 года (до 4,8%) (Рисунок 10).

Рисунок 9. Показатели численности рабочей силы и занятости начали снижаться (млн человек)



Источник: Росстат и Haver Analytics.

Рисунок 10. Уровень безработицы остается низким (%)



Источник: Росстат и Haver Analytics.

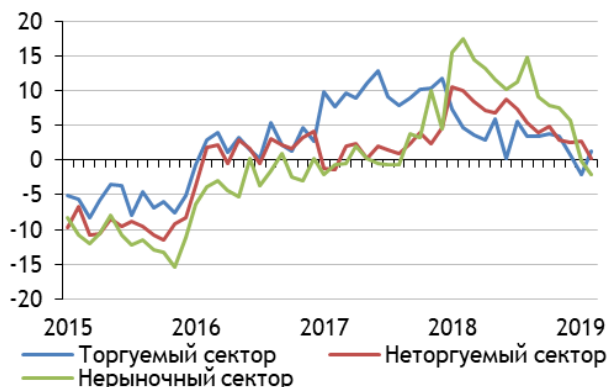
Темпы роста реальных зарплат замедлились во всех секторах. В IV квартале 2018 года и в I квартале 2019 года реальные зарплаты росли намного медленнее, чем в начале 2018 года. Это отчасти объясняется эффектом высокой базы годом ранее (Рисунок 11). Наиболее быстрый рост реальных зарплат отмечался в государственном секторе: в здравоохранении (10,6% в сентябре 2018-феврале 2019 года по сравнению с аналогичным периодом годом ранее), НИОКР (7,1% в сентябре 2018-феврале 2019 года по сравнению с аналогичным периодом годом ранее) и в сельском хозяйстве (6,3% в сентябре 2018-феврале 2019 года по сравнению с аналогичным периодом годом ранее). Рост реальных зарплат в торгуемых отраслях был значительно ниже: в среднем 1,4% (3,7% в горнодобывающей промышленности и снижение на 0,4% в обрабатывающих отраслях в сентябре 2018-феврале 2019 года по сравнению с аналогичным периодом годом ранее). Среди неторгуемых отраслей наиболее высокие темпы роста отмечались в оптовой и розничной торговле (4,5%), тогда как зарплаты в строительстве повысились лишь на 2,1% в сентябре 2018-феврале 2019 года по сравнению с аналогичным периодом годом ранее.

Динамика реальных располагаемых доходов остается волатильной. В IV квартале 2018 года реальные располагаемые доходы сократились на 1,4% (Рисунок 12). Это сокращение отчасти вызвано увеличением размера обязательных платежей и взносов, включая расходы на обслуживание и выплату долга. Росстат принял решение отказаться от публикации ежемесячной отчетности по этому показателю. Начиная с 2019 года отчетность будет публиковаться на квартальной основе в соответствии с немного измененной методологией.¹ Согласно новой методологии в первом квартале 2019 года реальных располагаемых доходов сократились на 2,3 процента по отношению к аналогичному периоду прошлого года. В январе

¹ Одно из наиболее важных отличий заключается в сокращении доли ненаблюдаемых доходов (с 26% до 11%) и изменении порядка учета валютных операций.

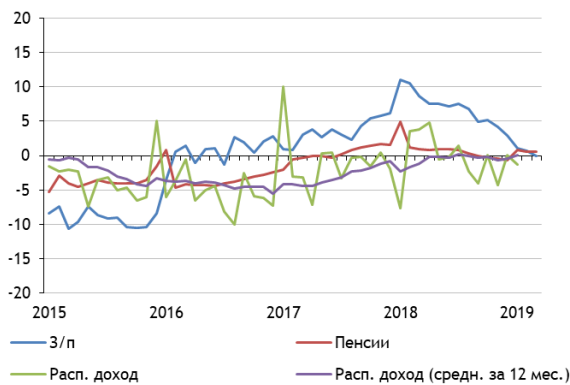
2019 года трудовые пенсии были проиндексированы на 7,05% - выше текущего уровня инфляции, а в апреле 2019 года социальные пенсии были проиндексированы на 2%. Такие меры должны поддержать уровень пенсий и обеспечить их рост в реальном выражении.

Рисунок 11. Рост реальных зарплат по отраслям замедлился во всех секторах (в % год к году)



Источник: Росстат и оценки сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 12. Рост реальных доходов остается медленным (в % год к году)



Примечание: динамика пенсий и располагаемых доходов скорректирована с учетом единовременной выплаты пособий в январе 2017 г.

Источник: Росстат и оценки сотрудников Всемирного банка.

В 2018 году официальный уровень бедности немного снизился. На фоне роста основных источников доходов, зарплат и пенсий в 2018 году уровень бедности в России снизился по сравнению с 2017 годом. Уровень бедности сократился с 13,2% в 2017 году до 12,9% в 2018 году.

Таблица 1: Показатель бедности (нарастающим итогом)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	1К 2017	2К 2017	3К 2017	4К 2017	1К 2018	2К 2018	3К 2018	4К 2018
Уровень бедности, процентов	12.5	12.7	10.7	10.8	11.2	13.3	13.3	15.0	14.4	13.8	13.2	14.2	13.6	13.3	12.9

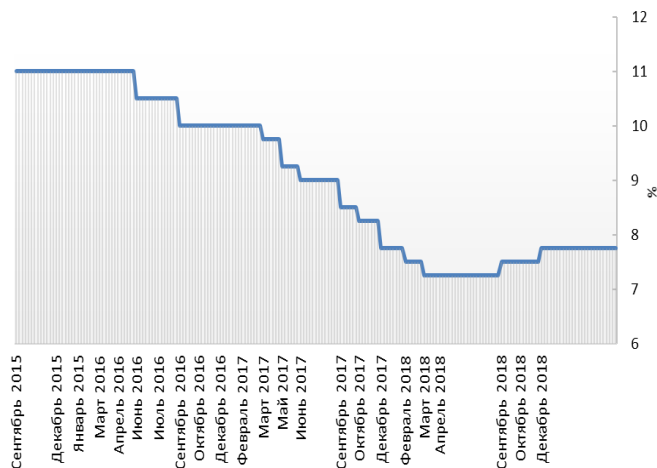
Источник: Росстат.

1.5 Денежно-кредитная политика: Банк России проводит относительно жесткую политику, но во II или III квартале 2019 года ожидается некоторое ее смягчение

В начале 2019 года Банк России проводил денежно-кредитную политику в соответствии с режимом таргетирования инфляции. Проведение относительно жесткой денежно-кредитной политики, наряду со смягчением финансовых условий для стран с формирующимся рынком, помогли ограничить инфляционное давление. По-видимому, пик инфляции был пройден в марте, в мае инфляция снизилась до 5,1 процента. Вместе с тем инфляционные ожидания домохозяйств и ценовые ожидания предприятий остаются повышенными.

На фоне ослабления инфляционных рисков Банк России сохранил ключевую процентную ставку неизменной на уровне 7,75%. За период с января по май 2019 года Банк России сохранил ключевую процентную ставку неизменной, суммарно повысив ее 50 базисных пунктов во втором полугодии 2018 года, в результате чего она достигла 7,75% в годовом выражении, что превышает нейтральный уровень² в 6-7% (Рисунок 13). Повышения ставки в 2018 году стало достаточным для сдерживания разовых инфляционных факторов, таких как ослабление рубля, турбулентность на развивающихся рынках и повышение ставки НДС в январе 2019 года.

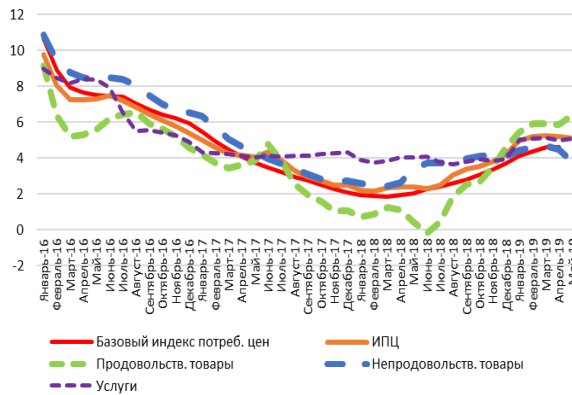
Рисунок 13. В течение первых 5 месяцев 2019 г. Банк России сохранял ключевую процентную ставку неизменной (ключевая процентная ставка, %)



Источник: Банк России.

В I квартале 2019 года годовая потребительская инфляция существенно повысилась, превзойдя целевой ориентир в 4%, но не превысив ожидания Банка России (Рисунок 14). Краткосрочные инфляционные риски ослабли: ситуация на зарубежных финансовых и сырьевых рынках стабилизировалась, а влияние повышения ставки НДС на цены оказалось весьма умеренным. После того как годовая потребительская инфляция достигла максимального значения в 5,3% год к году в марте по сравнению с 4,3% в декабре 2018 года, в апреле она начала снижаться и в мае ее рост замедлился до 5,1% год к году. Ожидается, что инфляция вновь приблизится к целевому ориентиру в 4% в первом полугодии 2020 года. Банк России также дал понять, что если ситуация будет развиваться в соответствии с его базовым прогнозом, то он может вернуться к установлению нейтральной ключевой процентной ставки в диапазоне 6-7% в II - III квартале 2019 года, однако необходимо будет действовать медленнее, учитывая сохраняющиеся в прогнозе риски повышения инфляции. Несмотря на снижение краткосрочных рисков, в среднесрочной

Рисунок 14. В 2019 г. инфляция превысила целевой ориентир Банка России (ИПЦ и его компоненты, в %, год к году)



Источник: Банк России и Haver Analytics.

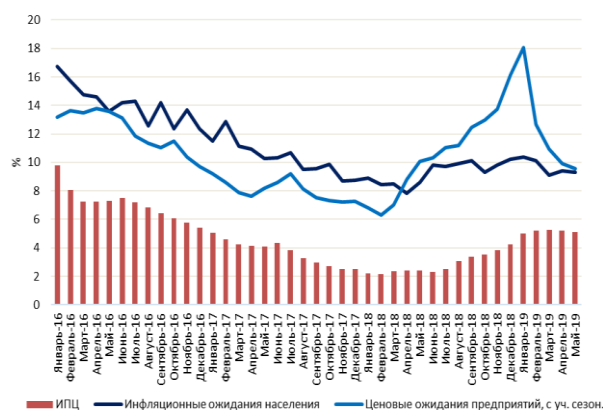
² Нейтральная ключевая процентная ставка не приводит к замедлению или ускорению инфляции, по сравнению с целевым уровнем в 4%.

перспективе риски повышения инфляции сохраняются. К ключевым рискам относятся геополитические факторы, возобновление волатильности на финансовых рынках, ускоренный рост кредитования домохозяйств, влияющий на рост цен, и усиление инфляционных ожиданий.

Инфляционные ожидания домохозяйств и ценовые ожидания предприятий остаются высокими. Начиная с мая 2018 года инфляционные ожидания домохозяйств на предстоящие 12 месяцев повышались на фоне роста цен на бензин. Повышательная тенденция продолжилась до начала 2019 года, чему способствовало ослабление рубля, рост цен на отдельные потребительские товары и повышение НДС (Рисунок 15). Ценовые ожидания предприятий на предстоящие три месяца также выросли. В феврале-марте 2019 года ожидания домохозяйств и предприятий существенно снизились. Среди ключевых факторов, повлиявших на такое положение, стали стабилизация

цен на бензин, укрепление валютного курса рубля и адаптация к повышению ставки НДС. Наиболее серьезное ослабление инфляционных ожиданий предприятий проявилось в торговле. Между тем в апреле - мае 2019 года динамика инфляционных ожиданий субъектов экономики складывалась неоднозначно. Ценовые ожидания предприятий продолжили снижаться до уровня 9,5%, тогда как инфляционные ожидания домохозяйств несколько повысились до 9,3%.

Рисунок 15. Инфляционные ожидания повышены (%)



Источник: Банк России.

На фоне усиления геополитической напряженности и неблагоприятных условий внешнего финансирования для стран с формирующимся рынком в 2018 году отмечалось ослабление рубля. Однако в начале 2019 года валютный курс рубля укрепился. За период с января по май 2019 года рубль укрепился примерно на 4% по отношению к доллару США благодаря смягчению условий на мировых финансовых рынках, росту цен на нефть и ослаблению восприятия риска. После периода волатильности во втором полугодии 2018 года³ ситуация на валютном рынке стабилизировалась. В январе 2019 года Банк России возобновил проведение валютных интервенций в рамках бюджетного правила. За первые 4 месяца 2019 года объем валютных покупок Банком России достиг примерно 17,4 млн долларов США по сравнению с 16,2 млн долларов США за аналогичный период 2018 года.

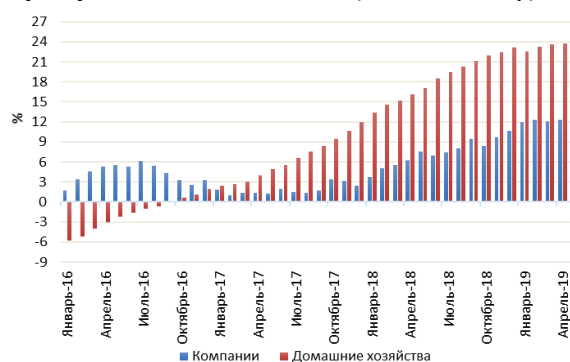
³ Для ослабления волатильности на валютном рынке Банк России приостановил валютные операции с августа по декабрь 2018 г.

1.6 Банковский сектор: достаточно слабый, но относительно стабильный на фоне неравномерного роста кредитования в разных сегментах

На фоне продолжающегося восстановления экономики и политики упреждающих мер со стороны регулятора в российском банковском секторе отмечается относительная стабильность. Банк России предпринимает своевременные шаги по ослаблению рисков, связанных с ускорением роста потребительского кредитования. Кроме того, регулятор продолжил меры по оздоровлению банковского сектора, продолжая отзывать лицензии у небольших банков и сосредоточив усилия на финансовом восстановлении крупных финансовых организаций. Вместе с тем отмечаемое в последнее время быстрое наращивание темпов роста потребительского кредитования может поставить под угрозу финансовую стабильность в случае ухудшения макроэкономической ситуации.

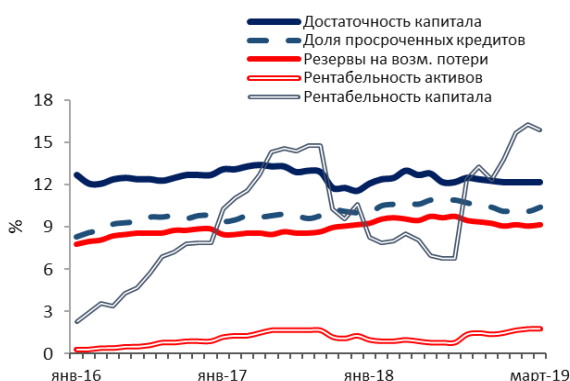
По мере продолжающегося восстановления экономики и увеличения темпов роста кредитования при сохранении разнонаправленной динамики в различных сегментах, ситуация в российском банковском секторе стабилизировалась; показатели кредитного риска и рентабельности сектора остаются стабильными. По мере повышения спроса на кредитные ресурсы в сегменте корпоративного кредитования наблюдается рост. Так, по состоянию на 1 мая 2019 г. кредиты корпоративному сектору в рублях увеличились на 11,4% год к году (Рисунок 16). Сегмент розничного кредитования в рублях продолжает расти двузначными темпами – прирост 24,0% год к году. Вместе с тем, несмотря на различные меры государственной поддержки, кредитование МСП стагнирует. Несмотря на то, что проведенная недавно докапитализация ряда крупных банков негативно сказалась на показателях рентабельности банковского сектора, его состояние продолжает улучшаться благодаря росту кредитования и стабилизации уровня просроченной задолженности. По состоянию на 1 мая 2019 года совокупная прибыль банковского сектора составила 750 млрд. рублей (11.4 млрд. долларов США) по сравнению с 537 млрд. рублей за аналогичный период 2018 года. Рентабельность активов и

Рисунок 16. Рост кредитования продолжился как в розничном, так и в корпоративном сегменте (% год к году)



Источник: Банк России, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 17. В целом показатели финансового сектора остаются стабильными (ключевые показатели кредитного риска и рентабельности, в %)



Источник: Банк России.

рентабельность капитала неуклонно растут. Так, по состоянию на 1 апреля 2019 года их рост составил 1,8% и 15,9%, соответственно (Рисунок 17). На эти цифры продолжают оказывать серьезное влияние положительные результаты Сбербанка, на долю которого приходится примерно 30% совокупных активов банковского сектора и более 37% прибыли банковского сектора в целом. По состоянию на 1 апреля 2019, 5 крупнейших банков генерируют 57% прибыли всего банковского сектора, а доля банков с государственным участием в совокупных активах российской банковской системы составляет 62%.

Показатель достаточности капитала в банковской системе в последние 6 месяцев также оставался в целом неизменным и по состоянию на 1 апреля 2019 года составлял 12,2%.

Отмечаемое в последнее время стремительное наращивание темпов розничного кредитования может поставить под угрозу финансовую стабильность в случае ухудшения макроэкономической ситуации. Вместе с тем риски, связанные с потребительским кредитованием, ограничены благодаря ужесточению норм регулирования. Банк России предпринял своевременные шаги по сдерживанию рисков, связанных с ускорением темпов роста потребительского кредитования, повысив надбавки к коэффициентам риска⁴ по необеспеченным розничным кредитам трижды в 2018 году (последнее повышение вступило в силу с 1 апреля 2019 года). Помимо этого, Банк России рассматривает введение ограничения на соотношение «платеж-доход», при этом в качестве первого шага начиная с 1 октября 2019 года банки и микрофинансовые организации будут обязаны предоставлять отчетность в Банк России о размере этого показателя. Государственная дума разрабатывает законопроект о запрете выдачи кредитов заемщикам, ежемесячные платежи которых по обслуживанию кредитов превышают 50% их семейного дохода.

Несмотря на быстрый темп роста розничных кредитов в России, текущее положение отличается от ситуации 2014 года, которая привела к кризису розничного кредитования. В настоящее время розничное кредитование в России растет более медленными темпами, чем в 2012-2013 годах. Кроме того, нет признаков роста проблемных кредитов. Совокупный показатель просроченной задолженности в банковском секторе в целом остается стабильным с начала года, при этом отмечаются некоторые признаки его снижения, а именно, на 5,1% по состоянию на 1 апреля 2019 года. Процентные ставки также ниже, чем в прошлом, а это означает, что возможности домохозяйств по обслуживанию долга улучшились, даже несмотря на рост их долговой нагрузки. Помимо этого, розничные портфели банков в настоящее время почти полностью деноминированы в национальной валюте (лишь 0,7% розничных кредитов деноминированы в иностранной валюте), что защищает их от валютного риска. Однако удлинение сроков кредитования может свидетельствовать о том, что в целях повышения доступности кредитов банки предоставляют кредиты на более длительные сроки, не учитывая при этом изначальные цели, на которые берется кредит, которые могут быть краткосрочными. Удлинение сроков погашения кредитов дает заемщикам возможность «занимать на длинный срок для финансирования краткосрочных трат». Основной риск состоит в том, что при сохранении текущих расходов (домашнее потребление, расходы на здравоохранение и образование) заемщики обязаны будут выплачивать непогашенные кредиты, для чего им понадобится обращаться за дополнительными кредитами, а это будет создавать дополнительную финансовую нагрузку.

⁴ Как правило, банки применяют надбавки к коэффициентам рисков для расчета норматива достаточности капитала. Чем выше надбавка к коэффициенту риска, тем больше размер отчисляемого резервного капитала.

В 2019 году правительство приняло масштабную программу увеличения льготного кредитования МСП. На протяжении рецессии 2015-2016 годов кредитование МСП сократилось. Эта тенденция развернулась в обратную сторону лишь недавно, однако объемы кредитования МСП еще не восстановились до докризисного уровня (6,8 трлн рублей в 2018 году), а портфель выданных кредитов МСП оставался неизменным в 2017-2018 годах на уровне 4,2 млрд рублей (13% совокупных выданных кредитов предприятиям, что составляет 4,1% ВВП). В рамках национального проекта поддержки МСП и индивидуальной предпринимательской инициативы (Национальный проект МСП) предусмотрено выделение 261,8 млрд рублей (4 млрд долларов США) бюджетных средств на улучшение доступа МСП к финансовым ресурсам, при этом значительная часть средств будет выделена для субсидирования процентных ставок по банковским кредитам. Планируется, что объем субсидий в рамках новой программы, находящейся с 2019 года в ведении Минэкономразвития и Корпорации МСП («Программа 8,5»), позволит многократно увеличить объем кредитования. В рамках этой программы участвующим банкам (в настоящее время 70 банков) будет компенсирована разница между процентной ставкой, по которой будут выдаваться кредиты МСП (максимальная ставка 8,5%) и рыночной ставкой, при этом компенсация составит не более 1,5-2,75% процентного дифференциала. Для этого из федерального бюджета в 2019 году выделено 9,2 млрд рублей (142 млн долларов США), которые, как ожидается, в 2019 году будут направлены на выдачу льготных кредитов МСП в размере 1 трлн рублей (15,4 млрд рублей) (или 15% объема выданных МСП кредитов в 2018 году). В целом планируется, что в 2019-2024 годах объем льготных банковских кредитов МСП составит 10 трлн рублей, при этом объем средств, выделенных на эти цели из федерального бюджета в 2019-2021 годах, составит 56 млрд рублей (862 млн долларов США).

Деятельность Банка России по отзыву лицензий замедлилась, поскольку регулятор сосредоточил свои усилия на финансовом оздоровлении ряда крупных финансовых организаций, в том числе системно значимых банков. По состоянию на 1 мая 2019 года в России насчитывалось 469 банков по сравнению с 499 шестью месяцами ранее. После ряда операций по рекапитализации банков и системно значимых банков в 2017-2018 годах в январе 2019 года Банк России провел рекапитализацию Московского индустриального банка (33 место по размеру активов) за счет средств Фонда консолидации банковского сектора (ФКБС) и предоставил поддержку в виде ликвидности в размере 40 млрд рублей (615 млн долларов США). Дефицит капитала оценивается в 60-100 млрд рублей (0,9-1,5 млрд долларов США). За период после учреждения ФКБС Банком России в 2017 году в рамках нового механизма финансового урегулирования процедуру финансового оздоровления прошли 10 банков, при этом на рекапитализацию и предоставление ликвидности было выделено 2,3 триллиона рублей. В марте 2019 года Банк России предпринял попытку пилотной приватизации банка, санированного с помощью ФКБС, выставив на продажу Азиатско-Тихоокеанский Банк (АТБ) за 9,86 млрд рублей (152 млн долларов США) через открытый аукцион. Однако в последний момент Банк России вынужден был отменить аукцион ввиду отсутствия заинтересованности со стороны инвесторов в связи со сложностью процедуры. Банк России отложит приватизацию АТБ до следующего года. Между тем, в настоящее время рассматривается внесение изменений в процедуру проведения аукционов для использования более широких вариантов приватизации санированных банков.

С 1 января 2019 года вступили в силу поправки в закон о банках и банковской деятельности, в соответствии с которыми вводится режим пропорционального регулирования. В соответствии с новым режимом регулирования, в России признается три вида банков: системно значимые банки (категория действует с 2015 года), банки с универсальной лицензией и банки с базовой лицензией. Банк России официально выделяет 11 системно значимых банков (на долю которых приходится примерно 75% всех активов банковской системы), в отношении которых применяются более строгие пруденциальные требования. Банки, совокупный капитал которых превышает 3 млрд рублей (46 млн долларов США), получают универсальную лицензию, которая дает им возможность проводить весь спектр банковских операций, но обязывает их соблюдать более широкий набор регуляторных требований. Банки, совокупный размер капитала которых менее 1 млрд рублей, получают базовую лицензию и подлежат упрощенному регуляторному режиму, при этом их операции также ограничены в части условий, видов, валют и контрагентов. Банки, совокупный капитал которых превышает 1 млрд рублей, но составляет менее 3 млрд рублей, могут выбрать либо базовую, либо универсальную лицензию. По состоянию на апрель 2019 года в России насчитывалось 144 банка с базовой лицензией, на долю которых приходилось менее 0,5% совокупных активов банковского сектора.

Клиентские депозиты остаются основным источником финансирования российских банков. Опора банков на институциональные источники финансирования остается слабой, при этом на долю депозитов (которые почти поровну поделены между депозитами юридических лиц и вкладами физических лиц) приходится 80% всех обязательств.

1.7 Бюджетная политика: после улучшения сальдо бюджета в 2018 году акцент сместился в сторону национальных проектов

В 2018 году благодаря росту цен на нефть и твердому следованию правительства новому бюджетному правилу⁵, сальдо консолидированного бюджета улучшилось. Консолидированный бюджет был сведен с профицитом в 2,9% ВВП; федеральный бюджет – с профицитом в 2,6%, а региональные бюджеты – с профицитом в 0,5%. Продолжилось снижение долговой нагрузки как на федеральном, так и на региональном уровнях. Правительство предприняло серьезные усилия по разработке национальных проектов на общую сумму в 25,7 трлн рублей (примерно 390 млрд долларов США или 2,8% - 3,2% ВВП в год) на период с 2019 по 2024 годы. Эти проекты направлены на выполнение целей, сформулированных в майском указе Президента. Ликвидная часть Фонда национального благосостояния (ФНБ), который в настоящее время оценивается в 3,6% ВВП, к концу 2019 года может превысить 7% ВВП, что позволит правительству инвестировать часть средств в национальные инфраструктурные проекты. Инфраструктурные потребности России огромны, однако крупные инвестиции в национальные инфраструктурные проекты за счет средств Фонда могут нивелировать результаты, достигнутые благодаря

⁵ Бюджетное правило ограничивает расходы бюджета, устанавливая потолок первичного дефицита на уровне 0,5% ВВП при базовой цене на нефть 40 долларов США за баррель в ценах 2017 года.

бюджетному правилу, позволившему снизить зависимость экономики от цен на энергоносители.

В 2018 году благодаря росту цен на нефть и твердому следованию правительства новому бюджетному правилу, сальдо консолидированного бюджета улучшилось. Дефицит консолидированного бюджета в 1,5% ВВП сменился профицитом в 2,9% ВВП⁶ в 2019 году благодаря росту доходов консолидированного бюджета на 2,2% ВВП до 35,9% ВВП (таблица 2) и сокращению расходов бюджета расширенного правительства на 2,2% ВВП до 33,0% ВВП. На фоне роста цен на нефть и ослабления рубля нефтегазовые доходы повысились (+2,2% ВВП по сравнению с 2017 годом). Выросли доходы по некоторым ненефтегазовым налоговым доходам (налога на прибыль предприятий и НДС), что было связано с ослаблением рубля, ростом цен на экспортируемое сырье и улучшением налогового администрирования. Вместе с тем ненефтегазовые доходы в целом не изменились как доля ВВП – преимущественно ввиду сокращения поступлений от социальных взносов (-0,2% ВВП), налоговая база по которым снизилась в долях ВВП. Первичные расходы консолидированного бюджета сократилась на 2,2 % ВВП благодаря следованию правительством политики бюджетной консолидации в рамках нового бюджетного правила. Сокращение расходов в основном происходило на федеральном уровне; так, расходы федерального бюджета на оборону и национальную экономику сократились на 0,4% ВВП, а расходы на социальную политику снизились на 1 % ВВП. Доля социальных расходов в ВВП, проиндексированных с учетом ИПЦ, сократилась, поскольку дефлятор ВВП оказался выше ИПЦ. Еще одной причиной стал эффект высокой базы 2017 года, когда правительство осуществило единовременную выплату пенсионных пособий. Несмотря на снижение ненефтегазовых доходов, первичный ненефтегазовый дефицит бюджета расширенного правительства сократился до 4.9% ВВП в 2018 году по сравнению с 7.1% ВВП в 2017 году.

Благодаря росту цен на энергоносители и действиям правительства в соответствии с новым бюджетным правилом, дефицит федерального бюджета в 1,4% ВВП в 2017 году сменился профицитом в 2,6% ВВП в 2018 году.

Первичный профицит консолидированного регионального бюджета в размере 0,1% ВВП в 2017 году увеличился до 0,6% ВВП в 2018 году на фоне повышения налоговых поступлений и сокращения доли расходов в ВВП (-0,1% ВВП на национальную экономику и на социальную политику, соответственно).

⁶ На кассовой основе, предварительная информация.

Таблица 2: Сальдо государственного бюджета улучшилось в 2018 году.

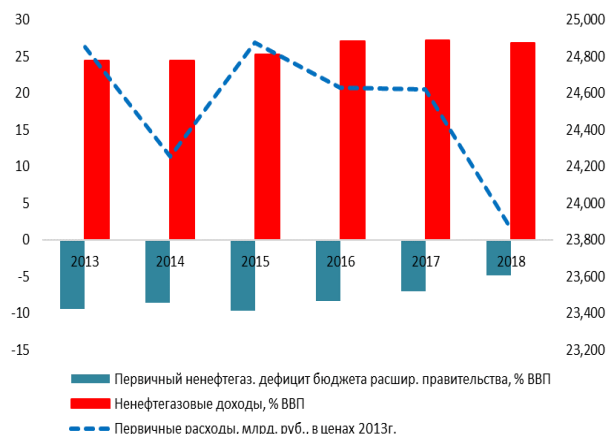
Бюджет расширенного правительства (% ВВП)⁷		
	2017	2018
Доходы	33.7	35.9
Расходы	35.2	33.0
Процентные платежи	0.9	0.9
Первичные расходы	34.3	32.1
Сальдо	-1.5	2.9
Первичное сальдо	-0.6	3.8
Федеральный бюджета* (% ВВП)		
	2017	2018
Доходы	16.4	18.7
Нефтегазовые доходы	6.5	8.7
Ненефтегазовые доходы	9.9	10.0
Расходы	17.8	16.1
Первичные расходы	17.1	15.3
Процентные платежи	0.8	0.8
Первичное сальдо	-0.7	3.4
Первичное нефтегазовое сальдо	-7.1	-5.3
Сальдо	-1.4	2.6
Консолидированный региональный бюджет (% ВВП)		
	2017	2018
Доходы	11.7	11.9
Расходы	11.7	11.4
Первичные расходы	11.6	11.3
Процентные платежи	0.15	0.1
Сальдо	0.0	0.5
Первичное сальдо	0.1	0.6
Внебюджетные фонды (% ВВП)		
	2017	2018
Доходы	11.6	10.5
Расходы	11.6	10.7
Сальдо	0.0	-0.2

Источник: ЭЭГ.

⁷ По причине консолидации сумма доходов (расходов) различных уровней бюджета не равна доходам (расходам) расширенного правительства.

В целом первичный нефтегазовый дефицит бюджета расширенного правительства сократился с 9,5% ВВП в 2013 году до 7% ВВП в 2017 году и до 4,9% ВВП в 2018 году⁸ (Рисунок 18). Такой динамике в большой степени способствовали меры макроэкономической политики и следование принципу бюджетной консолидации. Правительство использовало доходы, мобилизованные за счет улучшения налогового администрирования, и сокращение расходов. По сравнению с 2013 годом расходы бюджета расширенного правительства снизились в реальном выражении. Государственные расходы на здравоохранение и образование сократились в большей мере, чем в среднем, поскольку доля расходов на здравоохранение и образование снизилась в 2017 году по сравнению с 2013 годом (Врезка 1). Поэтому государственные национальные проекты, предусматривающие рост расходов на образование примерно на 0,1% ВВП в год и на здравоохранение на 0,2-0,3% ВВП в год – это шаги в правильном направлении.

Рисунок 18. Правительство следует политике консолидации бюджета



Источник: Министерство финансов РФ.

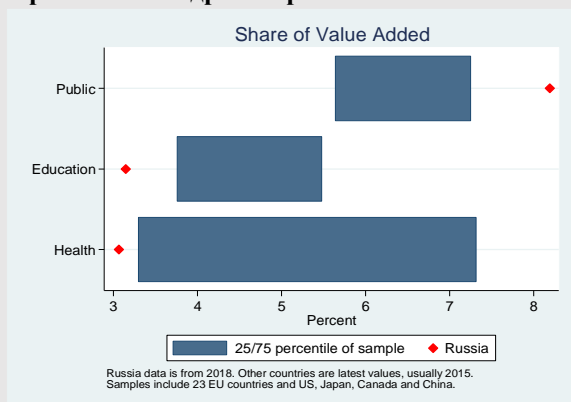
Врезка 1. По сравнению с развитыми экономиками Россия тратит меньше на здравоохранение и образование.

Доля расходов на образование и здравоохранение мала по сравнению с развитыми экономиками, тогда как доля расходов на государственный сектор превышает показатели развитых экономик (Рисунок В1). Доля расходов в категории «национальная экономика» (которая включает государственную поддержку различным отраслям экономики, в том числе строительство и обслуживание дорог) также превышает показатели передовых экономик (Рисунок В3).

Некоторые показатели сектора здравоохранения и образования также отстают от уровня развитых экономик (рисунок В2). Продолжительность жизни при рождении в России ниже. Хотя российская система образования показывает хорошие результаты по Harmonized Learning Outcomes, по ряду направлений требуется большее внимание государства. Так, необходимо обратить более пристальное внимание на развитие социальных и эмоциональных компетенций, поскольку работодатели все чаще ищут именно эти компетенции при отборе будущих сотрудников (Рисунок В2). Нарастивание инвестиций в здравоохранение и образование может способствовать росту производительности в России. Ожидаемый рост инвестиций в здравоохранение и образование в рамках национальных проектов - при условии эффективного расходования средств – может улучшить производительность.

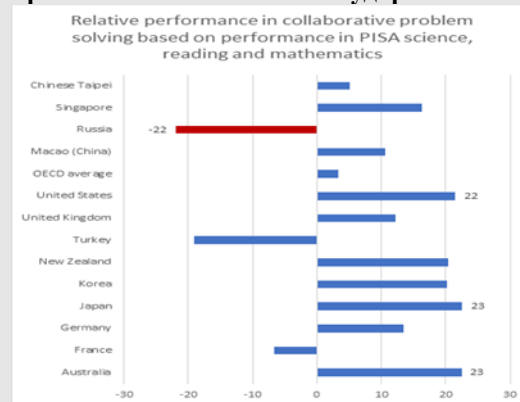
⁸ Предварительная информация.

Рисунок В1. Доля сектора государственного управления велика, тогда как сектор образования и здравоохранения незначительны



Источник: Всемирный банк.

Рисунок В2. Развитие социальных и эмоциональных компетенций требует более пристального внимания государства



Источник: Всемирный банк, Всемирный экономического форум.

Коллективное решение проблем – одно из направлений исследования PISA 2015, где выявляется способность пятнадцатилетних учеников сотрудничать при решении задач, руководить командой и приходить к согласованным решениям (пример задания по ссылке <http://www.oecd.org/pisa/test/other-lanquaes/xandarurreplacementtest.htm>).

Рисунок В3: Доля расходов на здравоохранение и образование в России ниже, чем в странах ОЭСР



Источник: Федеральное Казначейство РФ, ОЭСР.

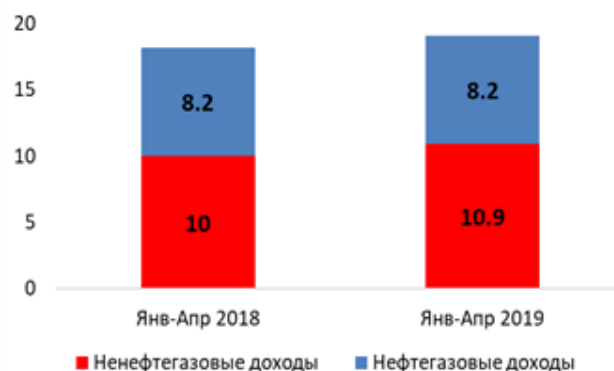
В 2018 году продолжилось снижение долговой нагрузки как на федеральном, так и на региональном уровнях. В прошлом году на фоне платежей по внешнему долгу и оттока капитала из стран с формирующимся рынком размер государственного внешнего долга федерального бюджета снизился (-0,5% ВВП или сокращение на 11,5 млрд долларов США). Совокупный размер государственного долга сократился до 12,2% ВВП по сравнению с 12,6% ВВП в прошлом году. Долг региональных бюджетов снизился до 2,1% ВВП по сравнению с 2,5% ВВП в 2017 году, на фоне улучшения сальдо бюджетов. Количество регионов, в которых размер

долга превышает доходы, сократилось с семи в 2017 году до двух в 2018 году (Республика Мордовия и Костромская область).

К концу 2018 года размер Фонда национального благосостояния (ФНБ) достиг 58,1 млрд долларов США. В соответствии с бюджетным правилом, валютные средства в размере около 65 млрд долларов США, приобретенные Министерством финансов в 2018 году, будут направлены в ФНБ в 2019 году. К концу 2019 года ликвидная часть ФНБ может превысить 7% ВВП, что даст возможность правительству инвестировать часть средств ФНБ в национальные инфраструктурные проекты. В настоящее время правительство также размаривает возможность инвестирования средств Фонда, в частности, в финансирование экспорта и развитие экспорта услуг.

На фоне роста нефтегазовых доходов в первые четыре месяца 2019 года профицит федерального бюджета повысился до 2,1% ВВП по сравнению с 0,9% ВВП за аналогичный период прошлого года. В январе-апреле 2019 года отмечался рост нефтегазовых доходов по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (Рисунок 19). Это было в основном обусловлено повышением ставки НДС⁹ и ослаблением рубля в первые четыре месяца 2019 года по сравнению с аналогичным периодом в 2018 году. *Источник: ЭЭГ.*

Рисунок 19. Рост нефтегазовых доходов федерального бюджета



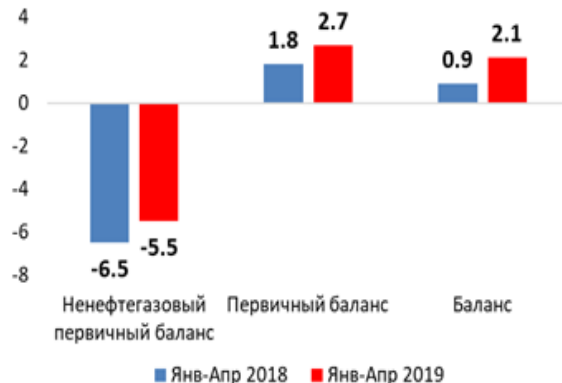
Ослабление рубля и повышение производства и экспорта энергоносителей компенсировало снижение цен, в результате чего нефтегазовые доходы как доля ВВП сохранились на уровне января-апреля 2018 года. Первичные расходы немного понизились на 0,1 п.п. Расходы на национальную экономику сократились на 0,2% ВВП и уменьшились в номинальном выражении (Рисунок 20 и 22) В результате сокращения первичных расходов и увеличения нефтегазовых доходов сократился нефтегазовый первичный дефицит федерального бюджета (Рисунок 21). За период с января по март 2019 года сальдо бюджета расширенного правительства улучшилось до 5,4% ВВП по сравнению с 3,2% ВВП за аналогичный период прошлого года. Такой результат был главным образом связан с сокращением расходов на социальную политику, национальную экономику и процентные платежи.

⁹ С 1 января 2019 года базовая ставка НДС повышена с 18 до 20%.

Рисунок 20. Расходы федерального бюджета сократились

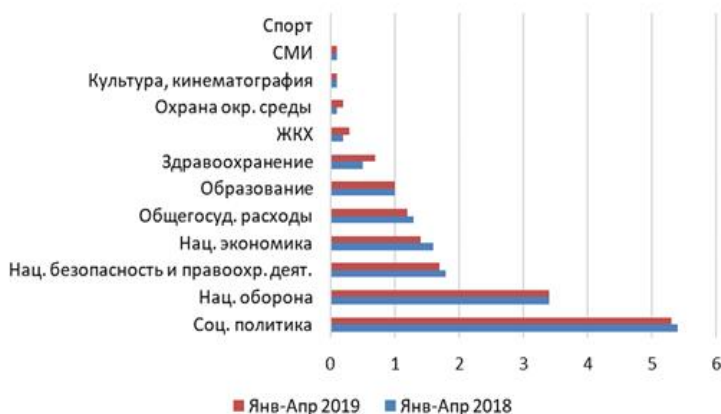


Рисунок 21. Первичный нефтегазовый дефицит федерального бюджета сократился



Источник: ЭЭГ.

Рисунок 22. Расходы федерального бюджета как доля ВВП сократились на национальную экономику, государственное управление, национальную безопасность и социальную политику



Источник: ЭЭГ.

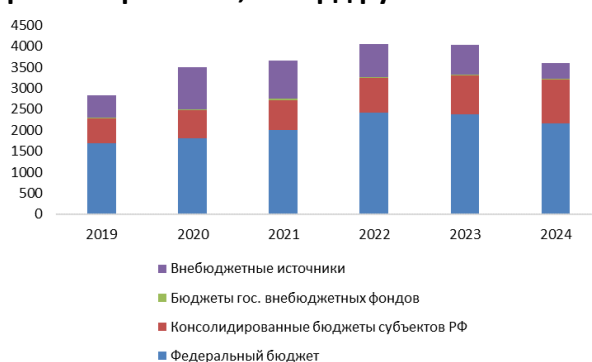
Правительство продолжает разрабатывать национальные проекты для выполнения целей, сформулированных в майском указе Президента. В феврале 2019 года правительство утвердило основные показатели, которые должны быть достигнуты в рамках национальных проектов. 13 проектов разделены на 3 тематических направления: развитие человеческого капитала (5,7 трлн рублей или 86,2 млрд долларов США), повышение качества жизни (9,9 трлн рублей или 149,9 млрд долларов США) и достижение экономического роста (10,1 трлн рублей или 152,8 млрд долларов США). Эти проекты в основном финансируются за счет средств федерального бюджета (Рисунок 23 и 24). В программе нашли отражение потребности России в наращивании финансирования на цели развития человеческого капитала. Около 25% средств

будет направлено на финансирование инфраструктуры для улучшения связности. Это направление также представляет большую важность для России.

Рисунок 23. Национальные проекты и финансирование, в млрд руб.



Рисунок 24. Национальные проекты и финансирование, в млрд руб.



Источник: Министерство финансов.

В январе 2019 года правительство приняло меры по повышению эффективности государственных расходов в 2019-2024 годах. В рамках таких мер предусмотрено проведение регулярного анализа эффективности государственных расходов, использования налоговых льгот и улучшения практики государственных закупок. Это важные шаги в правильном направлении. Правительство намерено проводить комплексный анализ государственных расходов каждые шесть лет, по итогам которого будут внедряться меры для повышения эффективности государственных расходов. Внедрение практики управления налоговыми льготами позволит всесторонне оценить эффективность действующей системы налоговых льгот, которые в настоящее время оцениваются в 3,3% ВВП. Эти инициативы могут обеспечить дополнительное бюджетное пространство и положительно сказаться на деловом климате.

ЧАСТЬ 2. Ожидается замедление российского экономического роста после единовременного ускорения в 2018 году

Ожидается снижение роста мировой экономики до уровня 2,8% к 2021 году. Риски замедления глобального роста относительно прогноза сохраняются на повышенном уровне, поскольку текущие прогнозы предполагают отсутствие дальнейшей эскалации напряженности в торговых отношениях, стабильные цены на сырьевые товары и ослабление негативного воздействия наблюдавшейся ранее турбулентности на финансовых рынках. Ожидается некоторый рост цен на сырую нефть (средняя по маркам Brent, West Texas Intermediate и Dubai) по сравнению с текущим уровнем в среднем до 66 долларов США за баррель в 2019 и 65 за баррель в 2020-21 годах. Экономический рост в России прогнозируется на уровне 1,2-1,8% в 2019-2021 гг. При условии эффективной и результативной реализации национальных проектов потенциальный рост может повыситься, но только после 2021 г.

Рост мировой экономики ожидается на уровне 2,8% к 2021 году (Таблица 3). Ожидается, что сдержанный рост в основных странах-экспортерах сырьевых товаров и умеренное восстановление экономик, пострадавших от потрясений на финансовых рынках, послужат противовесом замедлению в крупнейших экономиках. Рост также будет тормозить сохраняющаяся в условиях повышенной неопределенности относительно экономической политики слабая инвестиционная активность. Риски замедления глобального роста относительно прогноза сохраняются на повышенном уровне, поскольку текущие прогнозы предполагают отсутствие эскалации напряженности в торговых отношениях США и Китая (а также других крупных внешнеторговых партнеров), стабильные цены на сырьевые товары и ослабление негативного воздействия неопределенности относительно экономической политики и турбулентности на финансовых рынках. Дополнительно ослабить перспективы роста мировой экономики может более резкое, чем ожидалось, замедление крупнейших экономик, таких как США, Китай и еврозона.

Прогнозы цен и риски

Прогнозируется некоторый рост с текущего уровня цены на сырую нефть (средняя равновзвешенная по маркам Brent, WTI и Dubai) - до 66 долларов США за баррель в 2019 году и 65 долларов США за баррель в 2020-21. По сравнению с предыдущим прогнозом цена снижена с учетом более слабого, чем ожидалось, роста мировой экономики и значительно больших объемов добычи в США, чем прогнозировалось в 2018 году. Риски прогноза цен на нефть связаны прежде всего с решениями основных нефтедобывающих стран. Решение США от 22 апреля об отмене исключений из санкций в отношении Ирана может привести к повышению нефтяных цен с учетом сокращения объема экспорта иранской нефти, составляющего в настоящее время около 1,4 млн баррелей в день. Вместе с тем, в случае возникновения дефицита другие основные нефтедобывающие страны, такие как Саудовская Аравия и Объединенные Арабские Эмираты, могут увеличить добычу, поскольку свободные

мощности в странах ОПЕК составляют приблизительно 3,5 млн баррелей в день. Однако неясно, насколько оперативно эти страны будут готовы отреагировать на сокращение иранского экспорта. Возможно, они отложат принятие этих решений до встречи в июне, на которой будет обсуждаться продление соглашения об ограничении добычи. Соответственно, цены могут стабилизироваться после недавних низких значений и вырасти во второй половине 2019 года. Следует также отметить риски нарушения поставок из Ливии в связи с конфликтом и дальнейшего ухудшения ситуации в Венесуэле. Снижение цены относительно прогноза может быть вызвано более слабым, чем ожидается, мировым спросом, а также дальнейшим ростом добычи сланцевой нефти в США.

Цены на неэнергетические сырьевые товары ожидаются в целом неизменными в течение следующих двух лет. В 2019 году продолжится частичное восстановление цен на металлы, но в целом они несколько снизятся прежде, чем начать рост в 2020 году. Поддержку ценам на металлы может оказать обеспокоенность возможным дефицитом предложения (особенно меди, железной руды и цинка) и бюджетное стимулирование в Китае. Риски в целом сбалансированы. В условиях значительных запасов ожидается падение цен на сельскохозяйственную продукцию – в среднем на 2,6% в 2019 году. В 2020 прогнозируется повышение цен на 1,7% в связи с ожидаемым сокращением посевных площадей в США и роста затрат на энергоносители и удобрения. Риски прогноза сельскохозяйственных цен смещены вверх. В случае более высоких, чем прогнозируется, цен на энергоносители, могут вырасти цены на зерновые и масличные культуры.

**Таблица 3: Рост мировой экономики ожидается около 2,8 процентов
(прогнозы роста ВВП, %)**

	2016	2017	2018	2019п	2020п	2021п
Мировая экономика	2.4	3.1	3.0	2.9	2.8	2.8
Развитые экономики	1.7	2.3	2.2	2.0	1.6	1.5
<i>Соединенные Штаты Америки</i>	1.6	2.2	2.9	2.5	1.7	1.6
<i>Еврозона</i>	1.9	2.4	1.9	1.6	1.5	1.3
Экономики с формирующимся рынком и развивающиеся экономики	3.7	4.3	4.2	4.2	4.5	4.6
<i>Китай</i>	6.7	6.9	6.5	6.2	6.2	6
<i>Россия</i>	0.3	1.6	2.3	1.2	1.8	1.8
Сырая нефть (средняя цена по маркам Brent, WTI and Dubai, долларов США за баррель)	42.8	52.8	68.3	66	65	65.5

Источник: WDI, Прогнозы экспертов Всемирного банка.

В целом прогноз роста российской экономики на 2019-2021 годы остается сдержанным: от 1,2% до 1,8% в 2019-2021 годах в соответствии с текущими тенденциями потенциального роста (Рисунок 25 и Таблица 4). В 2019 году прогнозируемый рост составляет 1,2%. Помимо слабого внутреннего спроса, к числу факторов, замедляющих рост ВВП во втором квартале, относятся дальнейшее сокращение объемов добычи нефти и ухудшение внешнеэкономической конъюнктуры (что отрицательно сказывается на росте экспорта). Смягчение денежно-кредитной политики и ускорение реализации национальных проектов¹ могут способствовать ускорению роста по второму полугодии. Тем не менее, мы ожидаем, что вследствие эффекта переноса слабая динамика роста в первом полугодии негативно повлияет на годовые показатели роста. В 2020 и 2021 годах ожидается ускорение роста ВВП до 1,8%. После замедления в 2019 году ожидается возобновление роста потребления населения, а реализация национальных проектов поддержит инвестиционный спрос.

Рисунок 25: Прогноз для российской экономики предполагает сдержанный рост (рост реального ВВП, %)



Источник: Росстат, Всемирный банк.

Таблица 4: Прогнозируются умеренные темпы роста (основные макроэкономические показатели)

	2017	2018	2019	2020	2021
Рост ВВП, %	1.6	2.3	1.2	1.8	1.8
Рост потребления, %	3.1	1.8	0.9	1.3	1.4
Рост валового накопления основного капитала, %	5.2	2.9	1.6	3.3	3.7
Баланс консолидированного бюджета РФ, % ВВП	-1.5	2.9	1.7	1.6	1.5
Счет текущих операций (млрд долларов США)	33.3	114.9	86.3	82.3	80.1
Счет текущих операций, % ВВП	2.1	6.9	5.1	4.7	4.4
Экспорт (GNFS), млрд долларов США	411.3	508.7	493.5	504.5	521
Импорт (GNFS), млрд долларов США	326.9	344.5	354.9	369.4	386.0
Торговый баланс (GNFS), млрд долларов США	84.3	164.2	138.6	135.1	135.0
Торговый баланс (GNFS), % ВВП	5.3	11.7	8.2	7.7	7.4
Счет операций с капиталом и финансовый счет (млрд долларов США)	-19.6	-65.6	-36.1	-30.5	-26.3
Счет операций с капиталом и финансовый счет, % ВВП	-1.2	-4	-2.1	-1.7	-1.4
Инфляция ИПЦ (среднее)	3.7	2.9	5	4	4

Источник: Расчеты экспертов ВБ.

При поддержке относительно высоких цен на нефть в 2019-2021 годах ожидается сохранение профицита консолидированного бюджета РФ. Пик потребительской инфляции был пройден в

марте 2019 года. Ожидается ее замедление в течение всего 2019 года до среднегодового значения 5,0% год к году. Возврат инфляции к целевому показателю Банка России в 4% ожидается в 2020-21 годах. Прогноз сокращения профицита платежного баланса отражает более низкие цены на нефть и оживление импорта. Ожидается постепенное снижение чистого оттока капитала в том числе за счет сокращения выплат по внешнему долгу.

В 2019 году и в период до 2021 года прогнозируется дальнейшее снижение умеренного уровня бедности, но необходимо продолжать мониторинг социальной уязвимости. Продолжающийся рост экономики, увеличение оплаты труда в частном секторе и индексация пенсий на уровень инфляции поддержат реальные располагаемые доходы населения и будут способствовать постепенному снижению уровня бедности (Таблица 5). Вместе с тем, у многих людей нет официальной занятости, и многие домохозяйства по-прежнему находятся у черты бедности. Это свидетельствует о довольно высоком уровне социальной уязвимости, требующем продолжения постоянного пристального мониторинга.

Таблица 5: На 2019 год и на период до 2021 года прогнозируется дальнейшее снижение умеренного уровня бедности

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 п	2020 п	2021 п
Уровень бедности, %	12.7	10.7	10.8	11.2	13.3	13.3	13.2	12.9	12.6	12.1	11.5

Источник: Росстат, расчеты экспертов Всемирного банка.

Риски и вызовы

Российская экономика сталкивается как с внешними, так и с внутренними рисками. Риски недостижения прогноза по росту ВВП связаны с возможным расширением санкций, ухудшением настроений на финансовых рынках и резким снижением цен на нефть. Наблюдающийся в последнее время рост кредитования населения может создавать риски для финансовой стабильности в случае ухудшения макроэкономических условий. Рост инвестиций зависит от успешной и эффективной реализации государственных инфраструктурных проектов.

Низкий потенциальный рост остается основным вызовом для российской экономики. В настоящее время потенциальный рост оценивается на уровне около 1,5% ВВП. Потенциальный рост тормозят накопленные структурные и потенциальные проблемы (низкий рост производительности, слабые институты, недостаточно развитая конкуренция), а также и демографические вызовы. В среднесрочной перспективе положительное воздействие на потенциальный рост российской экономики способны оказать национальные проекты, нацеленные на достижение таких важных целей как развитие человеческого капитала, общественной инфраструктуры и демографии.

Важнейшее значение для эффективной реализации национальных проектов имеет совершенствование управления государственными финансами, чтобы обеспечить единые правила и условия для всех. В управлении госфинансами достигнуты значительные успехи, но

необходимо продолжать работу по совершенствованию системы госзакупок¹⁰. Требуется дальнейшее повышение их прозрачности и эффективности, а также выравнивание «игрового поля», чтобы улучшить условия конкуренции за государственные контракты. Например, в автодорожной отрасли можно было бы существенно повысить эффективность существующих затрат за счет: (1) пересмотра методов закупок строительных работ для гражданских объектов; (2) внедрения контрактов для менеджмента на основе результатов; (3) внедрения усовершенствованных методов управления активами и обеспечение, чтобы планирование дорожных работ основывалась на принципах экономической эффективности; (4) создания более коммерчески ориентированного федерального дорожного агентства; (5) совершенствования стратегического планирования. В железнодорожной отрасли основные задачи состоят в повышении эффективности, эксплуатации и ремонта железных дорог, а также в финансировании технически и экономически обоснованной программы развития, чтобы соответствовать растущему спросу.

¹⁰ Systematic Country Diagnostic for the Russian Federation: Pathways to Inclusive Growth, World Bank, 2016.

ЧАСТЬ 3. Проблема неформальной занятости в России: причины и варианты решения¹¹

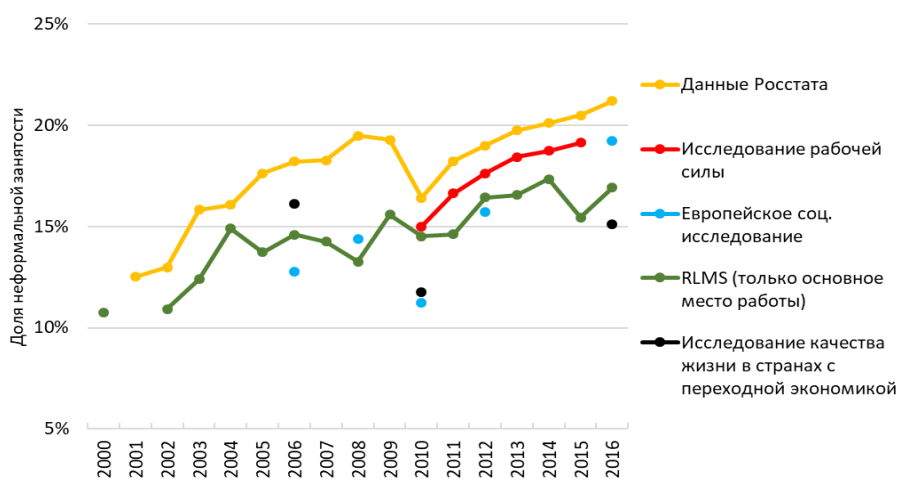
Рост занятости в неформальном секторе в России вызывает беспокойство относительно устойчивости налогово-бюджетной сферы, производительности труда и социальной защиты. В данной части «Доклада об экономике России» обобщены результаты недавнего исследования Всемирного банка о размере неформального сектора (наемного труда), его определяющих факторах и мерах по сдерживанию волны неформальной занятости в России.

А. Как развивается сектор неформальной занятости в России в сравнении с другими странами?

Насколько высок уровень неформальной занятости в России? Неформальная занятость определяется следующим образом: если на своем основном месте работы работник имеет контракт (независимо от его продолжительности), то считается, что он занят в формальном секторе; в противном случае работник считается занятым в неформальном секторе. Согласно различным источникам, как показано на Рисунке 26, неформальная занятость в России растет. С начала 2000-х годов (и даже ранее, исходя из данных RLMS) вплоть до 2016 года наблюдается долгосрочный рост неформальной занятости с краткосрочным периодом стагнации и даже снижения во второй половине 2000-х годов. Отрадно, что эти тенденции и оценки оказываются согласованными во всех источниках данных, включая официальный показатель неформальной занятости, который отслеживает Росстат. Уровень неформальной занятости оценивается в диапазоне от 15,1 до 21,2 процента или от 10,9 до 15 миллионов человек (при этом доля самозанятых составляет от 25 до 50 процентов).

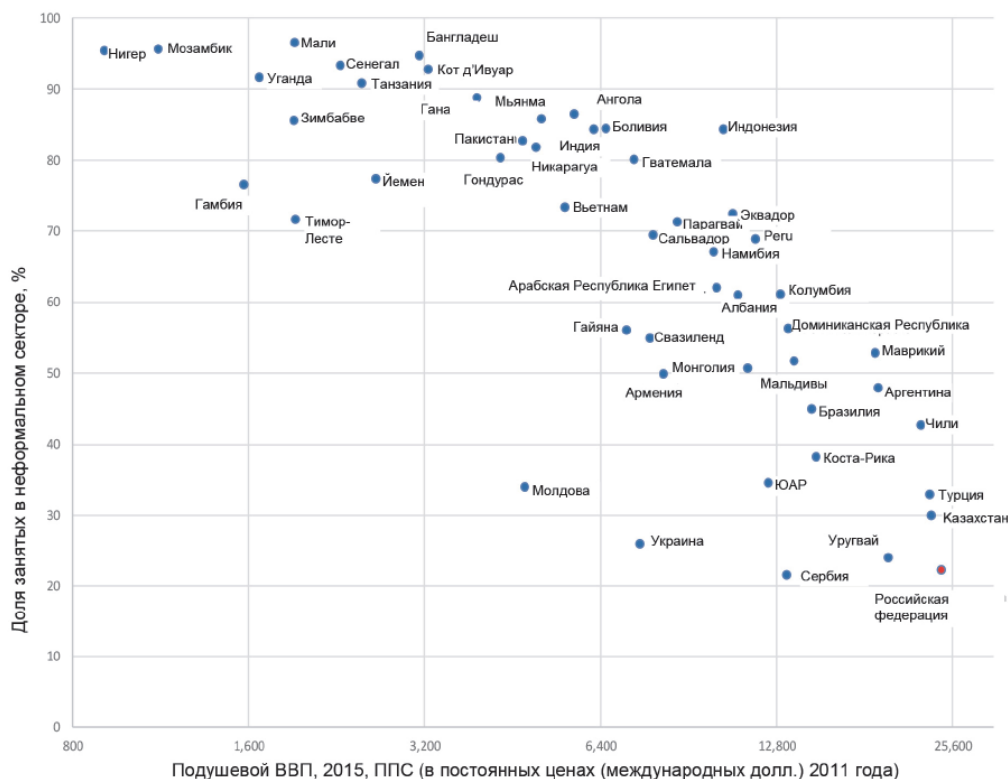
¹¹ Данный раздел основан на новом докладе «[Проблема неформальной занятости в России](#)», подготовленным Апурвой Санги, Самуэлем Фрейхе-Родригесом и Александрой Пошарац (Всемирный банк).

Рисунок 26. Неформальная занятость в России находится на подъеме, между 15,1 и 21,2 процентами



Как выглядит неформальный сектор в России по сравнению с другими странами? Следует отметить, что природа неформальной занятости в России отличается от той, что наблюдается в большинстве других стран. Это объясняется тем, что для России характерен высокий уровень образования, экономика не является аграрной, а заняты в ней главным образом наемные работники (а не самозанятые). Наглядное представление об этом дает Рисунок 27, из которого видно, что высокие показатели занятости в неформальном секторе характерны для стран с низким уровнем доходов (в странах Африки она может превышать 90 процентов, в то время как в России эта доля составляет 22 процента). При этом страны со средним уровнем доходов, такие как Казахстан и Турция, где значения ВВП на душу населения схожи с российскими, демонстрируют аналогичные, а то и более высокие показатели занятости в неформальном секторе, — 30 и 33 процента, соответственно. Таким образом, в сравнении с этой группой стран со средним уровнем доходов доля занятых в неформальном секторе в России представляется невысокой.

Рисунок 27. Доля занятых в неформальном секторе в России не очень высока в сравнении с другими странами со средним уровнем доходов (ориентировочно 2012–2017 гг.)



Источник: база данных по неформальной занятости ILO-WIEGO и гармонизированные ряды по неформальной занятости ILOSTAT, www.ilo.org/ilostat (дата просмотра 4 июня 2018 г.); для данных по ВВП — Показатели мирового развития.

Примечание: данные соответствуют самым последним оценкам доли занятых в неформальном секторе в период 2012–2017 гг.

Доля занятых в неформальном секторе в России: рост или падение? Доля занятости в неформальном секторе в России не сильно отличается от показателей других стран. Вместе с тем при анализе динамики *внутри страны* видно, что для российской экономики с начала 2000-х годов до 2016 года характерен неуклонный долгосрочный рост доли занятых в неформальном секторе. Этот показатель вырос в первой половине 2000-х, затем на непродолжительное время он стабилизировался и даже снизился, однако впоследствии продолжил рост. Так, по оценкам Росстата доля занятых в неформальном секторе выросла с 12,5 процентов в 2001 году до 17,6 процентов к 2005 году (с небольшим снижением до 16,4 процентов в 2010 году), а затем последовало дальнейшее существенное ее увеличение — до 21,1 процентов к 2016 году. Именно это непрерывное увеличение в течение последних двадцати лет требует дальнейшего анализа. Следует отметить, что сокращение численности занятых в официальном секторе во второй половине 2000-х годов совпало по времени с мировым финансовым кризисом. Одной из вероятных причин снижения неформальной занятости в годы кризиса является падение спроса на неформальных работников.

В. Чем объясняется рост неформальной занятости в России?

Де-индустриализация, демографические изменения и рост масштабов миграции — факторы, которые обычно связывают с ростом неформальной занятости. Действительно, процессы де-индустриализации, предполагающие перенос акцента с обрабатывающих отраслей на сектора услуг, могут являться одним из таких факторов: эти сектора привлекают большее число неформальных работников, тем самым приводя к большей распространенности неформальной занятости. Изменения в демографическом составе также могут быть связаны с ростом неформальной занятости. Так, если женщины в среднем с большей вероятностью работают в неформальном секторе, то большая доля женщин в общей численности занятых будет иметь отношение к более высокой неформальной занятости. Наконец, нередко считается, что трудовые мигранты с большей вероятностью находят работу в неформальном секторе.

Де-индустриализация не объясняет недавних изменений в неформальной занятости в России. Динамика неформальной занятости обусловлена более высокой распространенностью такой занятости во всех отраслях, а не перетоком занятости в отрасли, для которых характерна высокая распространенность этого явления, и которые, как считается, традиционно привлекают неформальных работников (строительство и сельское хозяйство).

Роль изменений демографических характеристик также невелика. Во всех исследованиях отмечается общая тенденция: вероятность неформальной занятости в России выросла среди лиц, имеющих лишь базовое образование. Следует отметить, что одной из немногих демографических характеристик, которая быстро изменилась за рассматриваемый период, является доля работников с высшим образованием; это частично компенсировало рост вероятности неформальной занятости для тех, кто не достиг этого уровня образования. Иными словами, если бы доля лиц с высшим образованием не увеличилась, то масштабы неформальной занятости были бы еще выше. Так, в 2010 году, согласно данным обследования RLMS, в среднем после учета иных персональных характеристик вероятность работы в неформальном секторе для лиц, имевших высшее образование, была на 15,7 процентных пунктов ниже, чем для лиц, имевших базовое образование. К 2016 году вероятность работы в неформальном секторе для лиц, имевших высшее образование, по сравнению с теми, кто имел базовое образование, была на 24,2 процентных пункта ниже.

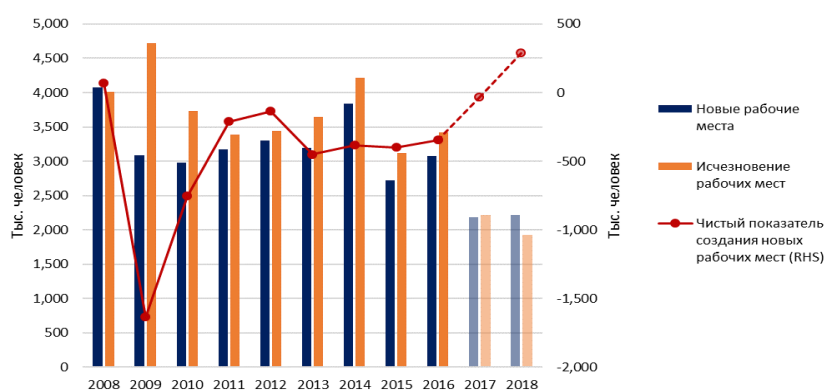
Среди трудовых мигрантов больше занятых в неформальном секторе, однако общее влияние миграции на неформальную занятость представляется неопределенным. Согласно данным RLMS за 2016 г. доля работников-мигрантов, занятых в неформальном секторе в России, выше (26,2 процента по сравнению с 15,7 процента для работников-россиян). В среднем мигранты не сильно отличаются от россиян с точки зрения половозрастного состава. Вместе с тем, для них характерен гораздо более низкий уровень образования, они с меньшей вероятностью проживают в городах, с большей вероятностью заняты в сфере рыночных услуг,

а их рабочий день длится дольше. Кроме того, у работников-мигрантов меньше размер почасовой оплаты труда, и они с большей вероятностью получают свою заработную плату (частично или полностью) неофициально (29 процентов в сравнении с 19 процентами для работников-россиян). При этом важным ограничением является то, что традиционные опросы не показывают положения нелегальных мигрантов. Более того, доля мигрантов, представленная в данных исследований, скорее всего недооценивается. Также следует учесть причинно-следственные связи: неформальная занятость привлекает больше мигрантов, или мигранты являются причиной неформальной занятости? Несмотря на то, что, на первый взгляд, доля неформальных работников-мигрантов выше в относительном выражении, сложно с достаточной точностью установить, в какой мере мигранты таким образом способствуют неформальной занятости.

Занятость в неформальном секторе провоцируется дефицитом официальных рабочих мест.

В России в формальном секторе создается крайне мало новых рабочих мест. По данным Росстата в 2018 году количество вновь созданных и закрытых рабочих мест на крупных и средних предприятиях составило 2,22 и 1,93 миллиона, соответственно. В 2017 году оно равнялось 2,18 и 2,21 миллионов, соответственно. Иными словами, чистые показатели создания новых рабочих мест в России (по крайней мере, в последние годы) были близки к нулю. На Рисунке 28 представлена динамика чистого показателя создания новых рабочих мест для российских крупных и средних предприятий. Кроме того, на субнациональном уровне обнаружилось, что между неформальной занятостью и валовым региональным продуктом (ВРП) имеется отрицательная связь, — значение коэффициента корреляции Пирсона составило 0,41. То есть для экономически менее благополучных регионов характерен более высокий уровень неформальной занятости, что подкрепляет вывод о необходимости активного создания новых официальных рабочих мест в таких регионах.

Рисунок 28. Чистый показатель создания новых рабочих мест на российских крупных и средних предприятиях близок к нулю



Источник: оценки авторов на основании данных Росстата.

Примечание: данные за 2017–2018 годы не согласуются с предшествующими годами вследствие изменения методики.

С. Способствуют ли жесткие условия на рынке труда развитию неформального сектора?

Успешно функционирующий рынок труда является предпочтительным по многим причинам. С точки зрения неформального сектора жесткие условия на рынке труда могут способствовать росту неформальной занятости, поскольку они не дают возможности предприятиям формального сектора нанимать или сокращать работников в соответствии со своими экономическими потребностями. Были проанализированы три связанных между собой фактора российского рынка труда: (i) российское трудовое законодательство, в том числе в сравнении с другими странами; (ii) российская система налогов и пособий и вопрос о том, создает ли она отрицательные стимулы для поиска формальной занятости; (iii) мобильность рабочей силы в России — как межсекторальная, так и межрегиональная.

(i) Насколько жесткое регулирование на российском рынке труда?

Чрезмерно жесткие правила и нормы в трудовом кодексе, такие как ограниченные возможности заключения трудовых договоров, найма и увольнения, а также высокий размер минимальной заработной платы могут снизить гибкость рынка труда. В этом случае для преодоления жестких норм регулирования работодатели могут быть вынуждены прибегать к неформальной занятости. Во врезке 2 представлены нормы регулирования российского рынка труда.

Врезка 2. Регулирование рынка труда в России носит масштабный и обязательный характер

21 декабря 2001 года Государственная дума Российской Федерации приняла Трудовой кодекс — основной законодательный документ, регламентирующий трудовые отношения. Кодекс вступил в силу 1 февраля 2002 года, и с тех пор претерпел многочисленные изменения.

Дополнением к Трудовому кодексу служат следующие отдельные законодательные акты:

- Закон «О занятости населения» 1991 г.;
- Закон «О коллективных договорах и соглашениях» 1992 г.;
- Закон «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» 1995 г.;
- Закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» 1996 г.;
- Закон «О российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений» 1999 г.;
- Закон «Об основах охраны труда» 1999 г.;
- Закон «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» 1998 г.;
- Закон «Об основах государственной службы» 1995 г.;
- Закон «О минимальном размере оплаты труда» 2000 г.

К другим важным источникам трудового законодательства в Российской Федерации относятся постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации. Дополнительным источником регулирования трудовых отношений являются нормативные документы, изданные

Министерством труда и социальной защиты во исполнение действующего в Российской Федерации трудового законодательства. Помимо этого, полномочиями по изданию нормативных актов обладает ряд федеральных органов исполнительной власти, наделенных такими полномочиями на основании федерального законодательства, постановления Правительства или указов Президента Российской Федерации.

В соответствии со статьей 11 Трудового кодекса (ТК) применение ТК и других законов и подзаконных актов в области трудовых отношений является обязательным на всей территории Российской Федерации для всех предприятий (юридических и физических лиц), независимо от их юридической формы и формы собственности. Трудовой договор оформляется в письменной форме.

Трудовое законодательство в России в целом соответствует международно признанным стандартам и нормам, в частности, положениям МОТ. Так, из 77 конвенций и 2 протоколов, ратифицированных Российской Федерацией, 56 действуют, 18 конвенций и 1 протокол отклонены, 1 инструмент упразднен, а 3 ратифицированы за последние 12 месяцев. Вместе с тем некоторые аспекты российского рынка труда можно было бы усовершенствовать, в частности, в сфере трудовых отношений, минимального размера оплаты труда и увольнения сотрудников. Малые предприятия, в частности, испытывают серьезную нагрузку, что ухудшает ситуацию с неформальной занятостью.

Трудовой договор. Существует ряд возможностей для улучшения типа трудовых договоров:

- Стандартный бессрочный трудовой договор — преимущественная форма трудовых отношений в России, на долю которого приходится 91 процент всех договоров найма сотрудников. Это высокий показатель по сравнению со средним уровнем в странах ЕС (59 процентов). На долю срочных договоров приходится лишь 8 процентов всех договоров (по сравнению с 28 процентов в Польше и 26 процентов в Испании), в которых срок истечения трудового договора или отношений определяется в соответствии с установленным периодом, и менее 1 процента договоров заключается для выполнения определенной задачи. В этой связи Россия могла бы рассмотреть более гибкие формы трудовых договоров, а именно — расширение перечня условий, при которых допускается заключение срочных или временных трудовых договоров, в том числе для выполнения постоянной работы, и их продление на максимальный срок. Большинство срочных договоров заключаются с молодыми работниками, которые не имеют прежнего опыта трудовой деятельности, работали в неформальном секторе, либо с работниками с более низким уровнем образования, а именно с теми, кто обладает наиболее слабыми переговорными позициями. Для таких работников срочный трудовой договор может стать возможностью для перехода к более формальной занятости и приобретения опыта и навыков.
- Несмотря на требование о наличии письменного договора, 4 процента оплачиваемых работников в России (примерно 2,7 млн человек) работают на основе устного договора. В этой связи Россия могла бы формализовать такую практику, позволив использовать

устные трудовые договоры на случай краткосрочной/случайной занятости — то есть сроком до двух месяцев.

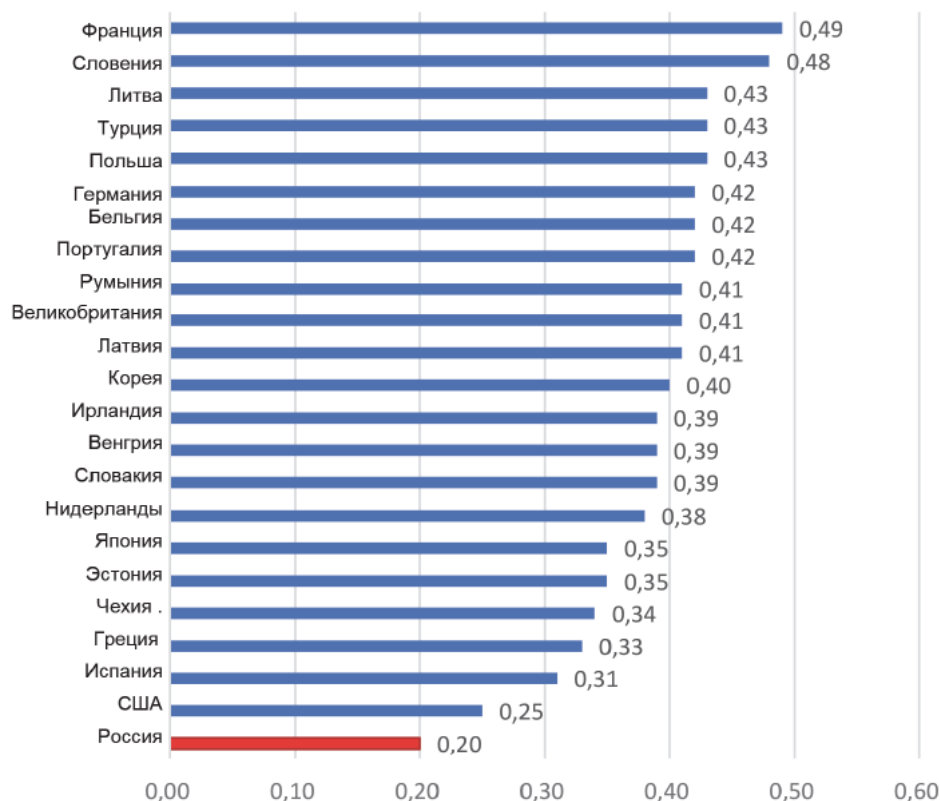
- Во многих случаях работники хотели бы работать сверхурочно, сверх установленной стандартной рабочей недели или в выходные и праздничные дни, чтобы получать дополнительный доход. Однако в силу высоких надбавок (50–100 процентов за сверхурочную работу и оплата в двойном размере работы в выходные и официальные праздничные дни), такая практика является затратной для работодателей — особенно для малых предприятий. Более того, в России работа в выходные и официальные праздничные дни запрещена (за исключением отдельных случаев, предусмотренных в Трудовом кодексе). Россия могла бы рассмотреть возможность снижения нормативно установленных надбавок, установив размер компенсации на основе коллективного договора, местного нормативного акта или трудового договора. Регулирование трудовой деятельности в выходные и официальные праздничные дни следует пересмотреть.

Минимальный размер оплаты труда

МРОТ может ухудшить ситуацию с безработицей и неформальной занятостью, если его размер будет установлен выше равновесного уровня зарплаты, что приведет к сокращению спроса на рабочую силу в формальном секторе. Высокий МРОТ, как правило, наносит больший ущерб малым и средним предприятиям (МСП), поскольку для таких предприятий характерна большая трудоемкость и худшая финансовая обеспеченность.

В России установление МРОТ было децентрализовано в сентябре 2007 года, что дало регионам возможность устанавливать собственные региональные МРОТ сверх минимального федерального уровня. На работников, занятых в федеральных учреждениях и предприятиях, не распространяются нормы регионального законодательства о МРОТ. В некоторых регионах региональные и муниципальные работники также освобождаются от региональных норм регулирования, а минимальный региональный уровень зарплаты применяется только к работникам частных предприятий. В среднем соотношение минимальной и средней зарплаты в России в 2017 году составляло 20 процентов, что ниже диапазона в 35–60 процентов в развитых странах (Рисунок 29). При этом неясно, является ли МРОТ серьезным препятствием для создания рабочих мест. Показатель корреляции между МРОТ и неформальной занятостью оценивается в минус 0,40 — корреляция отрицательна, но не очень сильна.

Рисунок 29. В России одно из самых низких соотношений минимальной и средней зарплаты



Источник: OECD online.

Примечание: данные по отдельным странам по состоянию на 2016 г.; данные по России — по состоянию на середину 2017 г.

Увольнение по сокращению штата

Чрезмерно строгие процедуры увольнения могут препятствовать созданию новых рабочих мест в формальном секторе и способствовать росту безработицы и неформальной занятости. В этой связи необходимо, чтобы трудовые правила, регламентирующие процедуру увольнения, обеспечивали баланс между гибкостью для предприятий и гарантией занятости работников. По сравнению с работниками трудоспособного возраста, работники более старшего и молодого возраста сталкиваются с более серьезным риском увольнения. К другим категориям, которым грозит увольнение, относятся работники малых предприятий, а также занятые на условиях срочного договора или неполной занятости, чьи трудовые договоры не возобновляются.

Законодательство о гарантии занятости в России (Трудовой кодекс) по международным стандартам достаточно жесткое. Что касается защиты постоянных сотрудников от индивидуальных и коллективных увольнений, то сопоставление российского законодательства с законами 34 стран ОЭСР выявило, что только в 9 странах ОЭСР законодательство носит более жесткий характер, чем в России. Эти страны — Бельгия, Чехия,

Франция, Германия, Италия, Люксембург, Мексика, Португалия и Швеция (Таблица 6). Для решения этой проблемы российский Трудовой кодекс мог бы сосредоточиться на основных и применимых трудовых стандартах, а для обеспечения равновесия между гибкостью и гарантией занятости предоставить более важную роль профсоюзам и объединениям трудящихся для урегулирования трудовых отношений в процессе коллективных переговоров. Помимо этого, установлению более устойчивого баланса между гибкостью и гарантией занятости способствовало бы введение надлежащей системы страхования от безработицы.

Таблица 6. По стандартам ОЭСР в России действует строгое законодательство по защите занятости

Страна	Год	Защита постоянных сотрудников от индивидуальных и коллективных увольнений	Защита постоянных сотрудников от индивидуальных увольнений	Отдельные требования для коллективных увольнений	Регулирование временных форм занятости
Австрия	2013	2,44	2,12	3,25	2,17
Бельгия	2013	2,99	2,14	5,13	2,42
Чешская Республика	2013	2,66	2,87	2,13	2,13
Дания	2013	2,32	2,10	2,88	1,79
Эстония	2013	2,07	1,74	2,88	3,04
Финляндия	2013	2,17	2,38	1,63	1,88
Франция	2013	2,82	2,60	3,38	3,75
Германия	2013	2,84	2,53	3,63	1,75
Греция	2013	2,41	2,07	3,25	2,92
Венгрия	2013	2,07	1,45	3,63	2,00
Латвия	2013	2,91	2,57	3,75	1,79
Литва	2015	2,42	2,23	2,88	3,33
Нидерланды	2013	2,94	2,84	3,19	1,17
Новая Зеландия	2013	1,01	1,41	0,00	0,92
Норвегия	2013	2,31	2,23	2,50	3,42
Польша	2013	2,39	2,20	2,88	2,33
Португалия	2013	2,69	3,01	1,88	2,33
Словацкая Республика	2013	2,26	1,81	3,38	2,42
Словения	2014	2,39	1,99	3,38	2,13
Испания	2013	2,36	1,95	3,38	3,17
Швеция	2013	2,52	2,52	2,50	1,17
Великобритания	2014	1,59	1,18	2,63	0,54
Россия	2012	2,47	2,86	1,50	1,25
Казахстан	2015	2,29	3,20	0,00	...
Сербия	2015	2,23	1,67	3,63	...

Примечание: показатели в странах ОЭСР по защите гарантии занятости — это синтетические значения строгости норм регулирования увольнений и применения временных трудовых договоров. Значения варьируются от 0 до 6, при этом чем выше значение, тем более жесткое регулирование. В ОЭСР разработана методология скоринга для оценки и рейтинга стран.

Источник: ОЭСР : <https://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>

Трудовой кодекс РФ допускает увольнение работника в случае недостаточной квалификации, однако это должно быть подтверждено внутренней аттестацией. Последнее, в свою очередь, требует специального внутреннего регламента о проведении аттестации, информирования работников об обязательном прохождении аттестации, а также формирования аттестационной комиссии. Даже если в ходе аттестации квалификация работника будет признана недостаточной, работодатель обязан будет предоставить работнику другую работу. В России еще одним препятствием по оптимизации рабочей силы для работодателей является требование (пере)обучения сотрудников, попадающих под сокращение. Иногда сокращению предшествует перевод работника на другую должность. Это требование более распространено в странах с высоким уровнем доходов и с уровнем доходов выше среднего. Такие требования оказывают дополнительную нагрузку — особенно на малые предприятия — и требуют пересмотра (Врезка 3).

Врезка 3. В соответствии со стандартами ОЭСР регулирование увольнений по сокращению штатов в России носит чрезмерно жесткий характер и служит отрицательным стимулом для формальной занятости

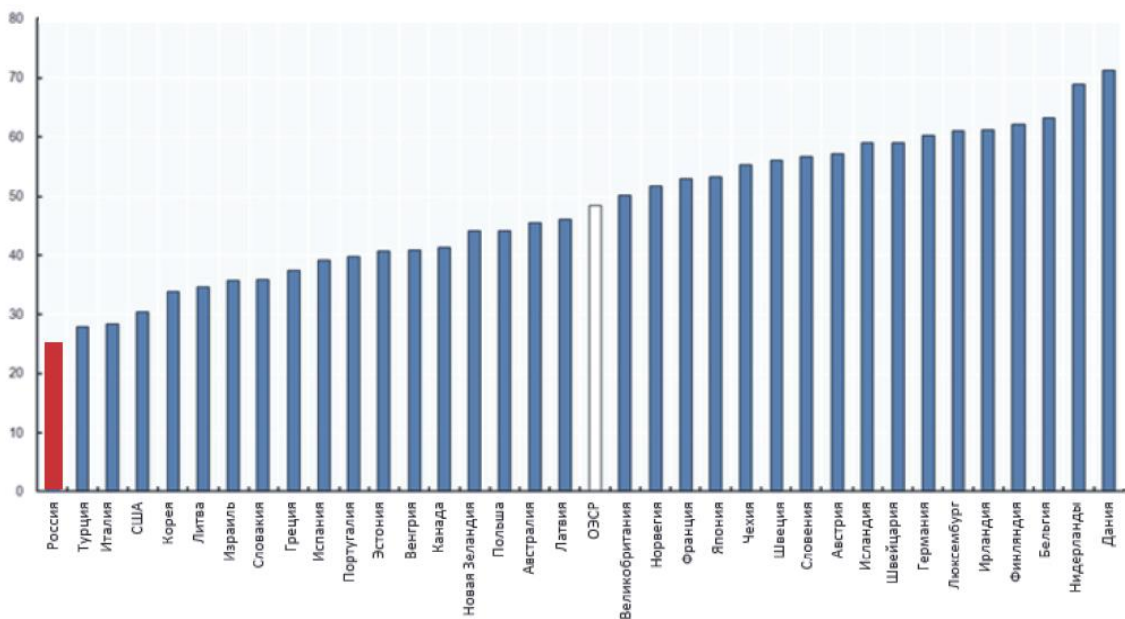
Жесткое регулирование наиболее болезненно сказывается на малых и средних предприятиях, что создает негативные стимулы для формальной занятости. Во многих странах ОЭСР малые предприятия освобождены от выполнения некоторых или всех требований гарантий занятости. Наиболее распространенной является практика, при которой малые предприятия освобождаются от дополнительных требований и процедур предоставления уведомлений об увольнении при проведении коллективных увольнений. Кроме того, в ряде стран ОЭСР сокращены или упразднены выплаты выходных пособий и сроки уведомлений, а малым предприятиям не грозит риск обвинений в необоснованном увольнении. Так, в Австрии, Бельгии, Дании, Венгрии, Ирландии и Швейцарии предприятия, на которых работает не более 20 сотрудников, освобождены от выполнения требований в части коллективных увольнений. В Германии предприятия, на которых работает не более 10 сотрудников, освобождены от соблюдения обычных положений закона о гарантии трудовой занятости. В Италии предприятия, на которых трудятся менее 15 работников, освобождены от обязательства выплачивать задолженность по зарплате или восстанавливать на работе сотрудников, увольнение которых было признано необоснованным. В Словении работодатели, нанимающие не более 10 работников на основе коллективного трудового договора, заключают срочные договоры независимо от значительных ограничений, применимых к срочным и долгосрочным договорам. При расторжении трудовых договоров в Словении работодатели на малых предприятиях не обязаны оказывать уволенным сотрудникам помощь с дальнейшим трудоустройством или проводить их переподготовку. В соответствии с коллективным договором для малых предприятий предусмотрены укороченные сроки подачи уведомлений об увольнении. Замена выходного пособия на пособие по безработице на малых предприятиях может также способствовать большей гибкости трудовых отношений, особенно на малых предприятиях, испытывающих дефицит ликвидности.

(ii) Создает ли российская система налогов и льгот отрицательные стимулы для формальной занятости?

Льготы, пособия и налоги влияют на размер располагаемых доходов работников, оказывая, таким образом, влияние на их стимулы к трудовой деятельности. Чрезмерно щедрые пособия и чрезмерно высокие налоги могут ослабить заинтересованность населения в трудовой деятельности. Вместе с тем и чрезмерно низкие пособия могут демотивировать население работать, ослабив стимулы для регистрации в качестве безработных, и, как следствие, искать формальную занятость. В данном разделе оценивается, насколько российская система льгот и налогов сопоставима со странами ЕС/ОЭСР. Так, на основе модели налогов и пособий ОЭСР анализируются различные показатели системы налогов и пособий, действующих в России:

А. Ставка налога на трудоспособное население (PTR), показывающая, насколько налоги и пособия снижают финансовые выгоды от трудовой деятельности, в России *ниже*, чем в других сопоставимых странах. Этот вывод подтверждается на примере большинства типов семей (домохозяйства, состоящие из одного лица; неполные семьи с детьми; семейные пары с одним работником, семейные пары с детьми и одним работником; семейные пары с двумя работниками и семейные пары с детьми с двумя работниками). На Рисунке 30 показаны результаты PTR применительно к несемейному работнику без детей. В сравнении со средним значением почти в 50 процентов в странах ОЭСР, в России это показатель составляет менее 25 процентов.

Рисунок 30. Эффективная ставка налога на рабочую силу в России относительно невелика, в %

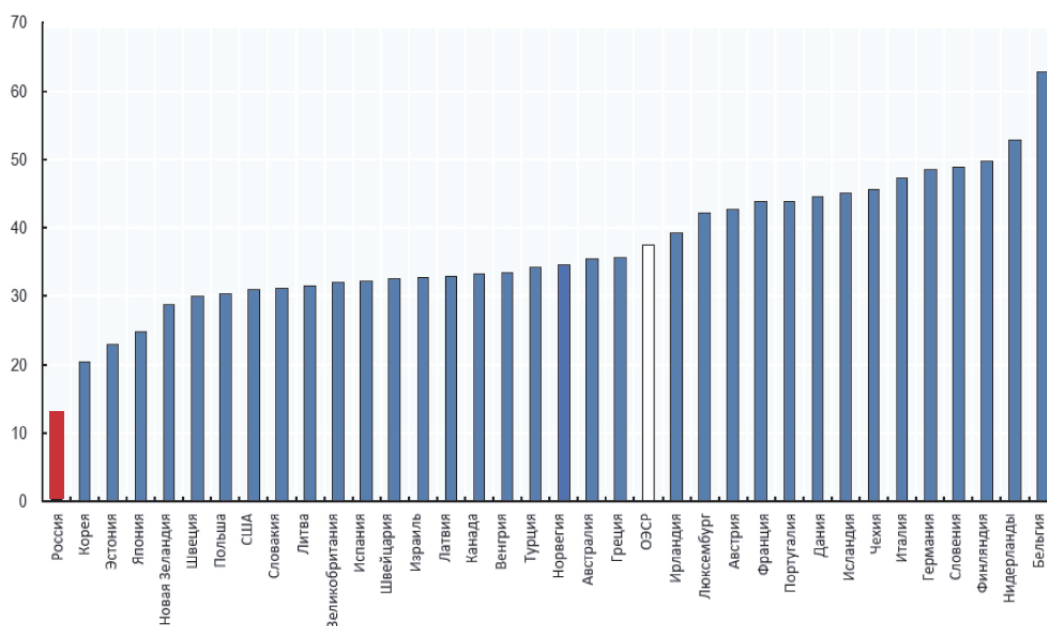


Источник: модель TAXVEN ОЭСР применительно к Российской Федерации.

Примечание: доля дополнительных валовых доходов, которую безработный теряет при выходе на работу за счет вычета налогов или сокращения пособий (льгот) (несемейный бездетный работник, на основании 100% средней зарплаты).

В. Предельная эффективная ставка налогов (METR), показывающая, насколько налоги и льготы снижают финансовые выгоды от увеличения трудовой нагрузки, также относительно низка. На Рисунке 31 показаны значения METR применительно к несемейному бездетному работнику в России и в странах ЕС/ОЭСР. По сравнению с другими странами в России наблюдается минимальный уровень; это указывает на то, что высокие предельные ставки налогов не должны служить отрицательным стимулом для увеличения трудовой нагрузки по сравнению с другими странами.

Рисунок 31. Предельная эффективная ставка налога при увеличении трудовой нагрузки в России сравнительно низка, в %



Источник: модель TAXVEN ОЭСР применительно к Российской Федерации.

Примечание: доля дополнительных валовых доходов, которую работник теряет при увеличении трудовой нагрузки (несемейный бездетный работник, на основании 100% средней зарплаты, при переходе от неполной к полной занятости).

С. Чистый коэффициент замещения (NRR), который показывает долю чистого трудового дохода, сохраняемого в период безработицы, в России ниже, чем в других сравниваемых странах независимо от продолжительности безработицы. Это указывает на то, что в России высокие доходы в период занятости не являются дестимулирующим фактором для повторного выхода на рынок труда, — по крайней мере, по сравнению с другими странами.

Так, в России, согласно оценкам, уровень NRR в 2018 году для несемейного работника, который в прошлом получал среднюю зарплату, составлял примерно 25 процентов на протяжении первых 12 месяцев безработицы по сравнению со средним уровнем в 41 процент в странах ОЭСР. Что касается тех, кто более длительное время пребывает без работы (более 12 месяцев), то уровень NRR снижается до 13 процентов при сроке безработицы в 60 месяцев, что

является одним из самых низких уровней в странах в приведенной выше таблице. Во врезке 4 рассматриваются причины, лежащие в основе низкого уровня NRR в России.

Врезка 4. По сравнению с другими странами действующие в России пособия не предоставляют соизмеримых выгод

Низкие значения NRR в России — результат низких пособий по безработице. Максимальный размер пособия составляет 14 процентов от средней заработной платы в течение 12 месяцев. Однако большинству получателей пособий по безработице выплачивается минимальное пособие, размер которого составляет примерно 2,6 процента от средней зарплаты в 2017 году. Эти ставки не менялись с 2009 года. Такая ситуация указывает на то, что Россия могла бы внедрить продуманную систему страхования от безработицы, которая позволит более эффективно поддерживать безработных. Это также могло бы побуждать граждан регистрироваться в качестве безработных и искать формальную работу.

Помимо пособий по безработице, безработным гражданам, отвечающим определенным критериям, применимым в том числе к домохозяйствам, предоставляются льготы на оплату жилья и коммунальных услуг. Такие льготы — важный компонент NRR. Вместе с тем только 6 процентов всех российских домохозяйств получают льготы на оплату жилья и коммунальных услуг, поэтому как таковые они влияют на NRR (и METR) лишь в небольшом числе случаев.

Размер пособий на детей в России также чрезвычайно низок. Он составляет не более 2,5 процентов от минимального прожиточного уровня. Было бы целесообразно объединить множество небольших и разрозненных пособий на детей в более крупные семейные пособия, предоставляемые на основе оценки нуждаемости/доходов (NIFI и Пошарац А., 2017 г.).

Пособие по материнству, предоставляемое с рождения до достижения ребенком 18 месяцев, наряду с существенным материнским капиталом, которое предоставляется семьям при рождении второго ребенка, — это меры социальной политики, направленные, в первую очередь, на улучшение демографической ситуации в России, то есть на стимулирование рождаемости. Вместе с тем такие меры в основном действуют в первые месяцы жизни ребенка — от рождения до 18 месяцев. Более серьезные меры защиты детей требуют более проработанной политики, программного подхода и сбалансированности ресурсов начиная с первых 18 месяцев жизни ребенка и до окончания детства.

Таким образом, трудно считать, что льготы, предоставляемые безработным, негативно сказываются на их решении участвовать в рынке труда. Внедрение продуманной системы страхования от безработицы и объединение небольших и разрозненных пособий в более крупные пособия на основе проверки нуждаемости/доходов может служить стимулом для регистрации граждан в качестве безработных и последующего поиска формальной занятости.

D. Эффективная ставка налога на рабочую силу (ETRL) отражает долю чистых налоговых платежей в процентах от совокупных затрат работодателя на оплату труда, и в России ее значение также ниже, чем во многих других сопоставимых странах. Вне зависимости от состава семьи значение ETRL в России колеблется в районе одной трети от

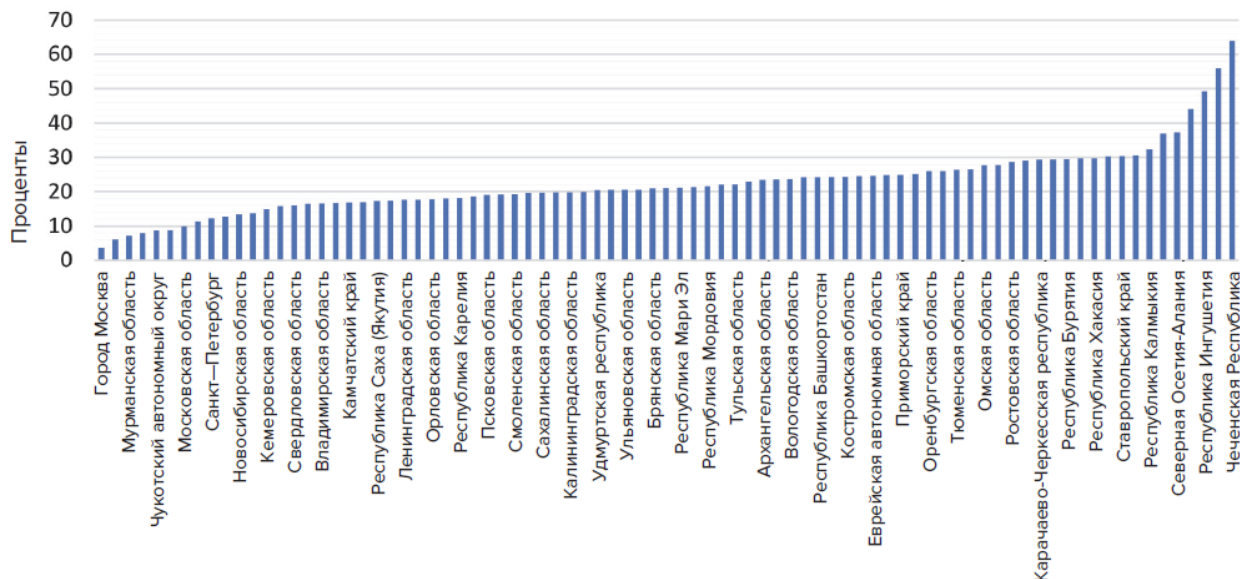
суммарных затрат работодателя на оплату труда. Для не состоящих в браке она составляет около 33 процентов и занимает в рейтинге 9-ю строчку снизу; это существенно ниже среднего показателя по странам ОЭСР (около 40 процентов).

Приведенные выше результаты показывают, что по сравнению с другими странами ОЭСР/ЕС политика в области налогообложения и предоставления льгот в России не должна приводить к формированию существенных негативных стимулов для поиска работы или желания увеличить продолжительность рабочего времени. Действительно, размер пособий по безработице в России может быть слишком небольшим, чтобы побуждать к экономической активности: исчезает заинтересованность в том, чтобы регистрироваться в качестве безработных для поиска работы в формальном секторе.

(iii) Насколько серьезны секторальные и пространственные факторы, снижающие гибкость рынка труда, в России?

Анализ показывает, что, хотя межсекторальная мобильность в России сопоставима с большинством стран с развитой экономикой, уровень межрегиональной мобильности в России остается низким. Например, доля учтенных внутренних мигрантов (как лиц, перемещающихся из одного региона в другой, так и тех, кто перемещается внутри одного региона) за период с 2002 по 2010 год составила 1,4 процента населения России, что немного. В отличие от этого в США доля таких мигрантов в период с 2000 по 2006 год составила 13,7 процента населения, в Канаде и Японии — 14,6 и 4,6 процента, соответственно. Учитывая огромные размеры России и большие географические расстояния внутри страны, неудивительно, что российское население не является мобильным с точки зрения межрегиональных перемещений. С точки зрения неформальной занятости основное последствие заключается в следующем: низкая межрегиональная мобильность приводит к значительным различиям между регионами в уровне неформальной занятости (Рисунок 32).

Рисунок 32. Доля неформальной занятости колеблется от 3,6 процентов в Москве до 64 процентов в Чеченской Республике



Источник: оценки авторов на основе данных Исследования рабочей силы, (ОПС) проведенного Росстатом в 2017 году.

D. Сбить волну неформальной занятости в России: единого «рецепта» нет, но имеется набор мер

Политические рычаги сокращения неформальной занятости в России могут быть использованы в трех направлениях: прямое вмешательство, устранение негибкости рынка труда и повышение квалификации. Однако конкретные меры налогово-бюджетного характера или меры на рынке труда способны лишь частично смягчить проблему неформальной занятости. Быстрых решений не существует. Системные решения потребуют более широких подходов. В частности (хотя это может показаться тавтологией), лучшее средство от высокой неформальной занятости — это скорейшее создание новых рабочих мест в формальном секторе. Для здоровой экономики характерно появление молодых компаний, повышающих ее производительность. При благоприятных условиях динамичные компании (как новые, так и уже существующие) служат источником формальных рабочих мест.

1. *Непосредственные меры, направленные на снижение издержек при использовании официальной рабочей силы:* одно из предложений, реализованное с определенным успехом в других странах, связано со снижением ставки взносов социального страхования (ВСС), которые выплачиваются работодателями. Для того чтобы компенсировать бюджетные доходы, выпадающие вследствие снижения ставки ВСС (хотя частично такая компенсация достигается благодаря росту налоговой базы вследствие сокращения масштабов неофициальной занятости), может потребоваться повысить другие налоги. Как правило, страны поддерживают бюджетную нейтральность такой политики за счет

увеличения ставки налога на добавленную стоимость (НДС). В принципе, такие налоговые маневры должны повысить заинтересованность компаний в официальном найме рабочей силы, так как снижаются связанные с этим издержки, а также быть нейтральными для бюджета. Ниже приводятся примеры такого политического маневра, реализованного в других странах:

- В *Северной Македонии* в 2010 году была проведена общая реформа налога на рабочую силу, что привело к значительному росту официальной занятости. В частности, сокращение «налогового клина» на 1 процент привело к увеличению уровня занятости на 0,9–3,1 процента.
- *Турция* в начале 2000-х годов приняла закон, в соответствии с которым компании могли получать (i) субсидию на взносы в систему социального обеспечения при уплате взносов с минимальной базы, (ii) субсидию по подоходному налогу на сумму, подлежащую уплате при минимальном размере заработной платы. Для предприятий, расположенных в промышленных зонах, была предусмотрена дотация в размере полной суммы начисленных взносов в систему социального обеспечения и налога на доход; предприятиям, находящиеся за пределами промышленных зон, компенсировалось только 80 процентов из этой суммы. Полученные результаты говорят о том, что эти программы субсидий обеспечили значительное чистое увеличение численности официальных рабочих мест в соответствующих провинциях: от 5 до 13 процентов для первой программы, и от 11 до 15 процентов — для второй (Betcherman et al., 2008).
- В *Соединенных Штатах* было установлено, что программа целевого налогового зачета (TJTC), в которой были предусмотрены льготы для работодателей при трудоустройстве определенных категорий работников, предоставляемые в течение нескольких лет, дает чистый эффект занятости в размере 7,7 процентов (Katz, 1998).
- В *Аргентине* схема субсидирования заработной платы при случайном трудоустройстве, предназначенная для работников, занятых на временной работе, покрывала 50 процентов заработной платы в течение первых 18 месяцев для работников, занятых на постоянной работе. Результаты показывают, что программа помогла работникам с низкой заработной платой найти постоянную работу по найму (однако это воздействие было статистически значимым только для женщин и молодежи) (Galasso et al., 2001).

Такие налоговые маневры рассматриваются в России, но по причинам, указанным во Врезке 5, в российских условиях они имели бы ограниченное влияние на сокращение масштабов неформальной занятости.

Врезка 5. Снижение издержек работодателей при использовании официальной рабочей силы оказывает слабое влияние на уровень неформальной занятости

В 2017 году Минфин России предложил провести комплексную реформу налоговой системы, направленную на перенос налогового бремени с налогов на труд на налоги на потребление, — так называемый «налоговый маневр 22/22». Реформа предполагает снижение ставки взносов социального страхования (ВСС), взимаемой с работодателей, с 30 до 22 процентов при одновременном повышении ставки НДС с 18 до 22 процентов. Чтобы оценить влияние этого налогового маневра на формирование официальной занятости и обеспечение бюджетной нейтральности, мы создали детальную микроимитационную модель и откалибровали ее для российского контекста на основе RUSMOD. RUSMOD — это первая полномасштабная модель в России, имитирующая большинство существующих мер денежно-кредитной политики, связанных с налогообложением и трансфертами, которые применяются на федеральном и региональном уровнях, в отношении выборки, репрезентативной для всей страны.

Кроме того, был использован ряд допущений: (а) работники и их работодатели платят взносы на социальное обеспечение («налоги на заработную плату»), и работники начнут платить подоходный налог со своего заработка; (б) бремя повышения НДС ляжет на потребителей; (с) экономические последствия ВСС и налога на доходы физических лиц (НДФЛ) будут ощущаться работниками, а не работодателями. То есть работникам придется согласиться на более низкую «чистую» заработную плату, а работодателям не будет необходимости нести более высокие издержки на рабочую силу в связи с уплатой ВСС. Следовательно, налоговый маневр повлечет за собой увеличение суммы «чистой» заработной платы работников, а также более высокие расходы по НДС для потребителей; (d) мы смягчаем наше юридическое определение неформальной занятости, которое использовали до сих пор. Иными словами, в анализе налогового маневра явным образом учитываются работники, занятые в компании, которые либо не имеют контракта (около 6,7 процентов занятых на 2016 год), либо имеют контракт, но получают заработную плату «в конверте» (около 8 процентов занятых). Самозанятые (около 10,3 процента от общего числа занятых) не включены в этот расчет, так как они попадают под другой налоговый режим. Основываясь на этих допущениях и различных моделях, можно сделать следующие ключевые выводы:

- a. Такой налоговый маневр будет нейтральным с бюджетной точки зрения только в том случае, если в формальный сектор перейдут не менее 50 процентов неформально занятых, то есть около 7,5 процента от общей численности занятых (порядка 5 миллионов работников). Это — очень высокий и маловероятный показатель перехода от неформальной к формальной занятости. С другой стороны, рост «чистой» заработной платы частично нивелируется повышением НДС, что не дает существенного увеличения реальных доходов в нижней части распределения (0,1 процента). Показатели как бедности, так и неравенства практически не изменятся.
- b. Более того, в результате поведенческого микромоделирования выяснилось, что в результате налогового маневра в формальный сектор перешли бы лишь 6 процентов занятых неформально (то есть около 600 тысяч работников); при этом налоговый маневр не был бы нейтральным в бюджетном отношении, что привело бы к дополнительному бюджетному дефициту в размере 0,7 процента ВВП. В этом сценарии реальные доходы первого дециля увеличатся на 1 процент, а уровень бедности немного снизится.
- c. Результаты устойчивы даже при иных допущениях. Если бремя, связанное с уплатой ВСС и подоходного налога, ложится на работодателей, то выгоды от сокращения этих налогов также будут поступать работодателям, а не работникам. Следовательно, налоговый маневр приведет к снижению реальных доходов работников (размер «чистой» заработной платы не вырастет, а

расходы при потреблении вырастут из-за более высокого НДС). Итоги микромоделирования показывают снижение реальных доходов среди нижнего дециля распределения и небольшое увеличение уровня бедности. Это может быть частично скомпенсировано созданием рабочих мест (не моделируется), так как в подобных случаях любое сокращение общих затрат на рабочую силу может увеличить спрос на формально занятых. Таким образом, снижение налога на рабочую силу в секторе с низкой квалификацией (где работодатели имеют более сильные переговорные позиции, а налоговое бремя с большей вероятностью ляжет на работодателей, а не на работников) может стимулировать в этом сегменте формальную занятость.

Полученные результаты показывают, что такой налоговый маневр (то есть снижение ставок ВСС и повышение ставки НДС) вряд ли будет способствовать серьезному сокращению масштабов неформальной занятости или достижению бюджетной нейтральности. Лучший результат только с точки зрения сокращения неформальной занятости можно было бы получить за счет более значительного снижения ВСС, однако это обошлось бы дороже для бюджета.

Почему подобная политика налогового маневра, которая была успешно реализована в других странах, не дала аналогичных результатов в России? Есть как минимум три возможных причины, по которым итоги для России оказались менее впечатляющими:

Во-первых, приведенные выше результаты в плане оценки полного воздействия такого налогового маневра являются лишь приближением первого порядка. Необходимо также провести более полный анализ изменений в заработной плате и производительности труда после налогового маневра, чтобы узнать, обеспечит ли увеличение масштабов формальной занятости чистый прирост заработной платы (то есть прирост, обусловленный не только изменениями в налогах и трансфертах, но также ростом производительности).

Во-вторых, данный анализ касается только того воздействия, которое переход в формальный сектор оказывает на текущую чистую заработную плату, НДС и некоторые социальные пособия. Однако можно утверждать, что определенную роль в решении работника об официальном оформлении занятости должны играть льготы, рассчитанные на длительный период (особенно пенсии и медицинское страхование). Вместе с тем для работников может быть характерно «близорукое» поведение (например, они могут быть неспособны оценить долгосрочные последствия неуплаты взносов на социальное обеспечение).

В-третьих, (и это представляется более рациональным) для работников может быть характерна ситуация с наличием «морального риска» (то есть, выступая в качестве «безбилетника», получать социальные льготы за счет взносов, которые платят другие). Это происходит потому, что в современных условиях лица, занятые в неформальном секторе, пользуются такими льготами, как социальные пенсии и медицинское обслуживание, практически не платя взносов. В принципе, изъятие таких льгот у неформально занятых работников может привести к росту издержек, связанных с неформальной занятостью. Вместе с тем попытки уменьшить масштабы «проблемы безбилетника» может привести к нарушению и без того хрупкого социального договора между государством и гражданами, а также к

сокращению выгод, поступающих всему обществу благодаря широкому охвату пенсионным обеспечением и медицинским обслуживанием. Еще одним фактором, который следует учитывать, являются непреднамеренные последствия. Так, последствия снижения ВСС будут, скорее всего, ощущаться в накопительной компоненте пенсионной системы России; для нее возможны негативные последствия из-за перехода к финансированию пенсий из общих доходов бюджета (например, из доходов, полученных благодаря более высокой ставке НДС). Это может дать рациональный, но негативный эффект: работники не будут заинтересованы в формальной занятости, так как отсутствие связи между взносами в систему пенсионного обеспечения и пенсионными выплатами может означать, что выгод от уплаты ими взносов в формальной системе становится еще меньше.

Для российских условий это означает следующее: пересмотра ставок налогов на заработную плату и потребление вовсе недостаточно для того, чтобы сократить масштабы неформальной занятости. Помимо этого, необходимо предпринимать согласованные меры, призванные обеспечить лучшую информированность о преимуществах перехода в формальный сектор, и, как отмечалось ранее, увеличить размеры некоторых льгот и выплат, многие из которых сравнительно невелики. Это поможет работникам лучше оценить эффект от своих взносов в долгосрочной перспективе.

2. Устранение негибкости рынка труда. Для этого необходимы действия на трех направлениях: (а) привести определенные аспекты регулирования рынка труда в соответствие с передовой мировой практикой; (б) объединить некоторые элементы системы налогообложения и предоставления льгот, чтобы обеспечить более рациональные стимулы для участия на рынке труда; (в) повысить степень межрегиональной мобильности.

а) *Приведение мер регулирования рынка труда в соответствие с передовой мировой практикой.* Как отмечалось ранее, положения Трудового кодекса Российской Федерации и связанных с ним нормативных актов особенно болезненно сказываются на малых и средних предприятиях (МСП), которые являются источником неформальной занятости. Государственные меры описаны во Врезке 6.

Врезка 6. Определенные нормы регулирования рынка труда могут быть смягчены, чтобы стимулировать формальную занятость

В данной вставке обобщаются рекомендации по корректировке ТК РФ и нормативных актов в части заключения трудовых договоров, минимальной заработной платы и выплат при увольнении по сокращению штатов.

- Могут быть рассмотрены более гибкие формы трудовых договоров. В частности, Россия могла бы рассмотреть более гибкие формы трудовых договоров, а именно: расширение перечня условий, при которых допускается заключение срочных или временных трудовых договоров, в том числе для выполнения постоянной работы, и их продление на максимальный срок. Большинство срочных договоров заключаются с молодыми работниками, которые не имеют прежнего опыта трудовой деятельности, работали в неформальном секторе, либо с работниками

с более низким уровнем образования, а именно с теми, кто обладает наиболее слабыми переговорными позициями. Для таких работников срочный трудовой договор может стать возможностью для перехода к более формальной занятости и приобретения опыта и навыков.

- Могут быть разрешены/оформлены устные трудовые договоры, особенно в случае краткосрочной/случайной занятости, то есть занятости на срок до двух месяцев.

- Можно рассмотреть вопрос о снижении нормативно установленных надбавок, установив размер компенсации на основе коллективного договора, местного нормативного акта или трудового договора. Регулирование трудовой деятельности в выходные и официальные праздничные дни также можно пересмотреть.

- Хотя минимальная заработная плата не может быть основным препятствием для создания рабочих мест, существует отрицательная корреляция между минимальным размером оплаты труда (МРОТ) и неформальной занятостью в российских регионах. В любом случае, можно рассмотреть вопрос о разработке контрольных показателей, помимо показателя прожиточного минимума.

- Законодательство о защите занятости может быть ограничено рамками основных и обязательных трудовых стандартов, для обеспечения равновесия между гибкостью и гарантией занятости предоставить более важную роль профсоюзам и объединениям трудящихся для урегулирования трудовых отношений в процессе коллективных переговоров. Помимо этого, установлению более устойчивого баланса между гибкостью и гарантией занятости способствовало бы введение надлежащей системы страхования от безработицы.

- В соответствии со стандартами ОЭСР регулирование увольнений по сокращению штатов в России носит чрезмерно жесткий характер, служит отрицательным стимулом для формальной занятости и может быть пересмотрено. Например, при расторжении контрактов, мелким работодателям может не потребоваться подтверждать возможности дальнейшего трудоустройства или переподготовки. В законе для малых предприятий можно предусмотреть укороченные сроки подачи уведомлений об увольнении. Замена выходного пособия на пособие по безработице на малых предприятиях может также способствовать большей гибкости трудовых отношений, особенно на малых предприятиях, испытывающих дефицит ликвидности.

Вместе с тем существующее законодательство — это одно, а то, насколько хорошо обеспечивается соблюдение этих законов и регулирований, — совсем другое. Действительно, во многих странах даже самые современные трудовые кодексы и нормы, гарантирующие занятость, часто оказываются неэффективными из-за уклонения от соблюдения их положений, неудовлетворительного правоприменения и неспособности охватить неофициальный сектор. Достижение большей гибкости рынка труда за счет неисполнения законов — неоптимальный выбор, так как при этом подрывается принцип верховенства права, компании подвергаются неопределенности, чреватой высокими издержками, создаются препятствия достойному росту формальной занятости, а работники остаются без надлежащей защиты. Именно здесь важная роль принадлежит трудовой инспекции, которая контролирует соблюдение трудовых норм. Во врезке 7 представлены характеристики качественных, хорошо функционирующих служб инспекции труда.

Врезка 7. Роль хорошо функционирующих систем трудовой инспекции выходит за рамки правоприменения

Институт трудовой инспекции имеет двойственную природу. С одной стороны, инспекторы труда обеспечивают соблюдение правовых норм, касающихся трудового законодательства, гигиены труда и техники безопасности, социальных услуг, деятельности рабочих-мигрантов, профессионального обучения, социального обеспечения и других вопросов. С другой стороны, инспекция труда предоставляет информацию и консультации, а также ведет обучение. В частности, службы трудовой инспекции в своей деятельности выполняют пять функций:

1. Продвижение: повышение осведомленности о стандартах и национальных нормативных актах, которые вводят их в действие, а также распространение передовой отечественной и международной практики.
2. Консультации и информация: использование своих знаний и опыта для оказания содействия в решении конкретных проблем в ходе инспекций на месте или, акцентируя предупреждение, при контактах с должностными лицами и их организациями.
3. Образование: часто присутствует в процессе обучения работодателей и работников, должностных лиц трудовых судов, других государственных учреждений и НПО.
4. Мониторинг: наблюдение, учет и представление отчетности относительно степени соблюдения требований и норм на предприятиях, в секторах экономики и в стране в целом.
5. Правоприменение: обеспечение соблюдения закона.

Цель современных инспекций — выйти на соотношение 60/40 (профилактические инициативные проверки/проверки «постфактум» (несчастные случаи, жалобы)), строя свою работу на анализе приоритетных рисков и акцентируя внимание на рабочих местах с высоким уровнем риска. Современный подход к обеспечению соблюдения требований и норм предполагает консультирование работодателей и побуждение их к выполнению требований законодательства. Трудовые инспекторы обязаны в первую очередь консультировать работодателей и работников по выполнению их обязательств, оставляя за собой возможность применения санкций в случае серьезных и постоянных нарушений.

Международные исследования передовой практики указывают на целый ряд характеристик, которыми обладают качественные, эффективные службы инспекции труда. Среди таких характеристик — достаточность ресурсов (как кадровых, так и материальной базы); подходы в части найма и обучения персонала, направленные на привлечение и удержание инспекторов высокого качества; централизация управления в целях повышения согласованности и минимизации дублирования; акцент на предупреждении при работе с компаниями, для которых характерны высокие риски; объединение различных видов проверок для снижения инспекционной нагрузки на бизнес; упор на профилактику и образование, а также правоприменение. Особенно важно выстроить эффективное сотрудничество между трудовой инспекцией и другими ведомствами, социальными партнерами, учреждениями и НПО.

Меры по выявлению нарушений и обеспечению соблюдения норм и правил, которые применяются в странах ОЭСР, включают в себя обмен информацией (связывание компьютерных файлов) с использованием уникальных номеров социального страхования; сотрудничество между трудовыми, социальными службами и налоговыми инспекциями; административные требования по немедленному уведомлению о принятии на работу новых сотрудников; возложение на генеральных подрядчиков ответственности за соблюдение налогового законодательства субподрядчиками; побуждение работодателей и профсоюзов к отказу от недобросовестной конкуренции; обеспечение соблюдения прав работников, таких как защита от несправедливого увольнения, даже если о наличии трудовых отношения не было официального уведомления; применение строгих санкций.

Недостаточная осведомленность общественности о юридических правах, связанных с трудоустройством, может отрицательно сказаться на результатах правоприменения сразу в нескольких странах. Работники должны знать свои законные права и способы их защиты. Однако, в реальности, общественность часто плохо информирована. Поэтому проведение кампаний по информированию граждан об их законных трудовых правах имеет решающее значение.

В высокоэффективных системах трудовой инспекции основой для качественной работы трудовой инспекции служит социальный диалог. Например, в Нидерландах, Германии, Великобритании и странах Скандинавии трудовая инспекция проводит консультации с организациями социальных партнеров на национальном и отраслевом уровнях относительно существующих проблем; они ежегодно и даже ежеквартально согласовывают цели, проекты, кампании и т.д. Такие консультации обеспечивают прозрачность процесса обеспечения соблюдения требований и норм, делают его более приемлемым для должностных лиц и повышают уровень их заинтересованности. Кроме того, трудовые инспекции во многих странах обязаны «стимулировать» (Нидерланды) или «оживлять» (Франция) сотрудничество и диалог между сторонами на предприятиях. Должны быть разработаны меры для развития такого социального диалога по вопросам трудовой инспекции и охраны труда на всех подходящих уровнях.

Кроме того, более эффективное правоприменение и использование санкций можно обеспечить посредством (i) улучшения сотрудничества между соответствующими органами (в частности, налоговыми органами, трудовыми инспекциями и органами социальной защиты, полицией); (ii) увеличения численности инспекторов труда, улучшения условий труда и внедрения системы оплаты труда на основе результатов; (iii) инвестиций в обучение для обновления знаний и формирования навыков и компетенций в соответствующих областях.

В России Федеральная инспекция труда (ФИТ) представляет собой единую централизованную систему; она включает в себя федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде и других нормативных правовых актов, содержащих нормы законодательства о труде, и ее территориальные органы. Совместно с прокуратурой ФИТ имеет право проводить расследования и принимать обязательные к исполнению решения, включая восстановление сотрудника, который был неправомерно уволен, и выплату работнику задолженности по

заработной плате. Более того, эти авторитетные отделения могут возбудить против работодателя и его официальных лиц дело об ответственности за нарушение трудового законодательства.

По мнению МОТ, соотношение численности инспекторов труда к численности работников должно приближаться к следующему: для стран с развитой рыночной экономикой — 1/10 000; для быстроразвивающихся экономик — 1/15 000; для стран с переходной экономикой — 1/20 000; для наименее развитых стран — 1/40 000. Однако в России это соотношение составило 1/34 400 занятых в 2016 году, что ближе к эталону для наименее развитых стран.¹² Существующий потенциал ФИТ позволяет в среднем проводить одну проверку в 28 лет, в то время как МОТ рекомендует в среднем проводить не реже одной проверки в пять лет.

В России институциональные возможности в части обеспечения соблюдения законов и культура соблюдения законодательства в разных регионах и группах населения значительно различаются. Все это может привести к тому, что в одних секторах экономики реальное правоприменение будет практически отсутствовать, а в других будет близко к абсолютному значению. Например, в 2016 году в Дагестане были признаны не имеющими нарушений 0,9 процента предприятий, в Архангельской области — лишь 3 процента. С другой стороны, в ходе проверок в Республике Коми нарушений не было выявлено в 82,5 процентах случаев; в Краснодарском крае — в 66,1 проценте случаев; в Москве — в 62,7 процентах случаев; в Приморском крае — в 61,8 процентах случаев; в Новгородской области — в 60,7 процентах из числа проверенных предприятий.

Сводная судебная статистика в основном дает ту же картину, показывая значительные межрегиональные различия в соблюдении трудового законодательства. Лидирующее место занимает Магаданская область — 200 судебных дел на 1000 работников. Следом идут несколько других областей Севера и Дальнего Востока; их показатели лежат в диапазоне от 30 до 70 судебных дел. В отличие от этого в большинстве урбанизированных и густонаселенных регионов, таких как Московская, Ленинградская и Нижегородская области, из каждой 1000 работников в правовые конфликты со своими бывшими или нынешними работодателями в региональных или местных судах были вовлечены от 1 до 4 человек.

Службы инспекции труда являются важной «линией обороны» от неформальной занятости. Подробный анализ ФИТ и результативности ее деятельности выходит за рамки настоящего доклада, однако международные данные говорят о следующем: подход «закон и порядок», при котором основное внимание уделяется штрафам и санкциям, не помогает бороться с неформальной занятостью, особенно если управление неэффективно. Скорее, более

¹² В 2016 году в России работало 72,4 миллиона человек; общая численность сотрудников Федеральной инспекции труда составила 2 438 человек, включая инспекторов труда. Для сравнения: в Латвии на одного инспектора приходилось 8300 работников.

действенным оказывается подход, где в центре стоит клиент, когда приоритеты определяются с учетом рисков (к чему движется ФИТ), и который помогает компаниям соблюдать правила, а штрафы и санкции используются только в качестве крайней меры. Успешные реформы с применением этих принципов были осуществлены в 1990-е годы в балтийских странах. Во Врезке 8 представлен опыт и результаты Федеральной налоговой службы России при внедрении риск-ориентированного подхода.

Врезка 8. Федеральная налоговая служба России добилась замечательного прогресса в реализации риск-ориентированного подхода

Применительно к внедрению риск-ориентированного подхода в повседневную деятельность полезным может быть опыт Федеральной налоговой службы России (ФНС). ФНС добилась замечательного прогресса, приняв подход на основе самооценки риска. Количество выездных налоговых проверок неуклонно сокращается при росте эффективности.

ФНС больше не использует методики сплошных проверок; вместо этого применяется риск-ориентированный подход. Планирование налоговых проверок — это открытый процесс, в котором налогоплательщиков для выездных проверок отбирают с использованием 12 критериев, находящихся в открытом доступе. Самооценка риска, основанная на финансовых и операционных показателях, позволяет налогоплательщику своевременно оценивать налоговые риски. Такой подход помог снизить административную нагрузку на бизнес и улучшить показатели ФНС. Количество выездных налоговых проверок неуклонно сокращается, а эффективность растет. В среднем за первые девять месяцев 2018 года налоговая проверка проводилась в отношении лишь двух налогоплательщиков из 1000 (или 0,2 процента).

- b) *Объединить некоторые элементы системы налогообложения и предоставления льгот, чтобы обеспечить более рациональные стимулы для участия на рынке труда:* проведенный ранее анализ российской системы налогообложения и предоставления льгот показывает, что по ряду показателей Россия отстает от сопоставимых стран. Оценка различных налогов позволяет сделать следующий вывод: по крайней мере по мировым стандартам эффективные ставки налогообложения в России низки и не должны препятствовать поиску формальной работы. Пособия (такие как пособия по безработице, пособия на оплату жилья и коммунальных услуг, а также пособия на детей) также невелики по мировым стандартам. Размеры пособий по беременности и родам значительны, но при этом эти пособия действуют лишь в первые месяцы жизни ребенка. Таким образом, трудно считать, что льготы, предоставляемые безработным, негативно сказываются на их решении участвовать в рынке труда.

Итак, представляется, что основная мера политики связана со льготами: в России можно было бы рассмотреть вопрос о внедрении хорошо проработанной системы страхования на случай безработицы и объединении небольших и разрозненных программ пособий в более крупные пособия, назначаемые в зависимости от дохода/нуждаемости. Это может

послужить стимулом для регистрации в качестве безработного и последующего поиска официальной работы.

- с) *Повысить степень межрегиональной мобильности:* ранее отмечалось, что межсекторальная мобильность в России не дает повода для серьезного беспокойства, но недостаточный уровень межрегиональной мобильности становится одним из существенных факторов негибкости российского рынка труда. Это влияет на то, насколько просто компаниям, действующим в формальном секторе, нанимать или увольнять работников. Межрегиональную мобильность можно повысить благодаря созданию инфраструктуры, обеспечивающей связность, повышению ликвидности рынков недвижимости (жилья и земли), устранению социальных барьеров для внутренней миграции, особенно для молодежи и женщин.

3. Один из важных выводов, содержащихся в докладе, гласит: рост неформальной занятости в России нельзя объяснить только демографическими факторами; единственное исключение (и согласованный результат, который присутствует во всех исследованиях и базах данных) — рост неформальной занятости среди лиц, имеющих только базовое образование. К 2016 году вероятность работы в неформальном секторе для лиц, имевших высшее образование, по сравнению с теми, кто имел базовое образование, была на 24,2 процентных пункта ниже. Другие исследования показывают качественно схожие результаты в отношении образования. Представляется, что наличие образования выше среднего не позволило работникам уйти в неформальный сектор. Иными словами, если бы доля лиц с высшим образованием не увеличилась, то масштабы неформальной занятости были бы еще выше. Таким образом, более долгосрочной целью для сокращения неформальной занятости может стать обучение навыкам и компетенциям в областях, связанных с современной экономикой. Кроме того, учитывая сообщения о нехватке квалифицированных работников, с которой сталкиваются российские работодатели, можно также рассмотреть вопрос о совершенствовании и корректировке российской системы профессионального образования и обучения (ПОО). Обучение рабочей силы необходимым навыкам может принести другие выгоды в масштабе всей экономики, которые выйдут за рамки сокращения неформальной занятости.