

Всемирный Банк в России

Доклад об экономике России

Необходимость оздоровления экономики

№ 28

Октябрь 2012

- I Последние тенденции экономического развития
- II Прогноз социально-экономического развития
- III На пути к созданию устойчивых транспортных систем в российских городах

WORLD BANK

<http://www.worldbank.org/eca/er>

<http://www.worldbank.org/russia>



В состав основной группы специалистов Всемирного банка, работавших над подготовкой доклада, вошли Сергей Улатов (старший экономист), Степан Титов (старший экономист), Михаил Матыцин (консультант) и Ольга Емельянова (аналитик). Группа работала под руководством Главного экономиста по России, координатора странового сектора по вопросам экономической политики в России Каспара Рихтера. Автором специального раздела, посвященного развитию транспортных систем в России, является Юнг Иун Ох (экономист по транспорту). Врезку о состоянии мирового рынка нефти подготовил Джон Баффес (консультант), обзор перспектив мировой экономики подготовил Дилек Айкут (старший экономист), раздел о кредитовании подготовил Лоренс Кей (консультант). Авторы благодарят Директора по России Михала Рутковски, Директора регионального департамента по сокращению бедности и управлению экономикой по Европе и Центральной Азии Ивонн Цикату, руководителя сектора по России, Украине, Беларуси и Молдове Бену Бидани, координатора программ Всемирного банка в России Ладу Стрелкову, а также Главного экономиста по России, Украине, Беларуси и Молдове Каролину Санчез за предоставленные рекомендации и состоявшиеся обсуждения.

Резюме

В начале 2012 года, когда темпы роста мировой экономики замедлились, а европейская вошла в рецессию, Российская экономика демонстрировала стабильные показатели. Однако с началом последнего квартала 2012 г. эти показатели несколько ухудшились. В тот момент, когда объем ВВП превысил докризисный максимум, российская экономика, вышла на траекторию замедления экономического роста, несмотря на то, что цены на нефть оставались высокими.

Начнем с положительных моментов. Первое полугодие 2012 г. было благополучным для российской экономики. В то время как в Европе экономический рост приостановился, а в других развивающихся странах замедлился, в России продолжился уверенный экономический рост. Основные экономические показатели достигли рекордных отметок или приблизились к ним: профицит счета текущих операций платежного баланса оставался высоким, а валютные резервы Центрального банка России даже пополнились, что помогло укрепить доверие рынков. Отток капитала, который считается одним из слабых мест российской экономики, сократился во втором и третьем кварталах 2012 г. с очень высоких значений в предыдущих двух кварталах. В то время как многие европейские страны испытывают серьезные трудности в связи с высоким уровнем государственного долга и большим дефицитом бюджета, в Российской Федерации уровень государственного долга в процентах к ВВП приблизился к однозначным значениям, а бюджет исполняется с профицитом. Инфляция и уровень безработицы достигли минимальных показателей за последние двадцать лет. Поскольку покупательская способность населения выросла, а численность занятых в экономике увеличилась, количество людей, живущих за чертой бедности, в первом полугодии было минимальным с начала переходного периода.

При всех достижениях российской экономики, функционирующей в условиях двойного профицита, последние тенденции носят настораживающий характер. В то время как в начале текущего года экономический рост набирал темп, а инфляция снижалась, во второй половине года рост замедляется, а инфляция растет. Внутренний спрос, который является основным двигателем экономического роста в России, ослабевает, поскольку потребители начинают испытывать на себе рост инфляции, вследствие роста цен на продовольствие, отложенного повышения регулируемых тарифов и роста напряженности на рынках труда. Кроме того, компании в значительно меньшей степени накапливают запасы оборотных и материальных средств, а сельскохозяйственные производители несут убытки, связанные с плохим урожаем из-за засухи. Несмотря на недавние попытки усилить механизмы по защите финансовых рынков в Европе, а также объявленные меры по количественному смягчению в США и Европе, волатильность на глобальных финансовых рынках остается высокой. Учитывая замедление темпов роста мировой торговли и промышленного производства, маловероятно, что внешний спрос поможет в ближайшие месяцы преодолеть спад экономической активности, при том что доля несырьевого экспорта в общем объеме еще больше снизилась.

Сложные внешнеэкономические условия и ухудшение настроений среди предпринимателей и потребителей предполагают слабые перспективы экономического роста. В 2012 г. темпы роста российской экономики, скорее всего, будут самыми низкими за последние пятнадцать лет - за исключением кризисных 1998 и 2009 гг. (Таблица 1). Маловероятно, что ситуация значительно улучшится в 2013 г. Это отрезвляющий прогноз, особенно с учетом того, что цены на нефть близки к рекордным показателям и превышают уровень 2011 г. Однако существует риск, что и этот прогноз может не осуществиться, если не произойдет стабилизации в еврозоне и в глобальной экономике, а цены на нефть резко снизятся. В условиях, когда предприятия сталкиваются с большими трудностями при заполнении вакансий, уровень использования производственных мощностей приближается к докризисному максимуму, а цены на нефть, как прогнозируется, останутся практически неизменными, экономике будет трудно получить дополнительный импульс для роста. Кроме того, в последующие десятилетия негативное влияние на развитие экономики могут оказать

такие факторы, как старение населения и сокращение трудовых ресурсов, а также снижение объемов добычи нефти.

Слабые перспективы экономического развития в России подразумевают, что требуются активные меры экономической политики по трем направлениям для того, чтобы создать новые импульсы роста. Во-первых, макроэкономическая политика должна быть направлена на поддержание устойчивости экономического роста. Недавнее ужесточение денежно-кредитной политики является важным шагом в этом направлении. Во-вторых, Россия должна восстановить «подушки безопасности» на случай внешних шоков. Это предполагает пополнение бюджетных резервов, переход к инфляционному таргетированию и укрепление банковского надзора. И, наконец, российскому правительству необходимо наращивать потенциал экономического роста. Это означает осуществление экономической политики, направленной на рост производительности труда, диверсификацию экономики и улучшение транспортного сообщения в стране (как обсуждается в последнем разделе данного доклада). Прогресс в достижении данных целей позволит России достичь темпов роста экономики существенно выше 4 процентов.

Таблица 1. Прогноз основных экономических показателей России

	2011	2012 (прогноз)	2013 (прогноз)
Рост ВВП, %	4.3	3.5	3.6
Баланс бюджета расширенного правительства, % ВВП	1.6	0	-0.1
Баланс счета текущих операций, % ВВП	5.5	4.1	2.8
Баланс финансового счета и операций с капиталом, % ВВП	-4.1	-3.1	-1.7
Цена сырой нефти, (средняя цена, ВБ, долларов США за баррель)	104	105.7	105.8

Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка.

Последние тенденции экономического развития

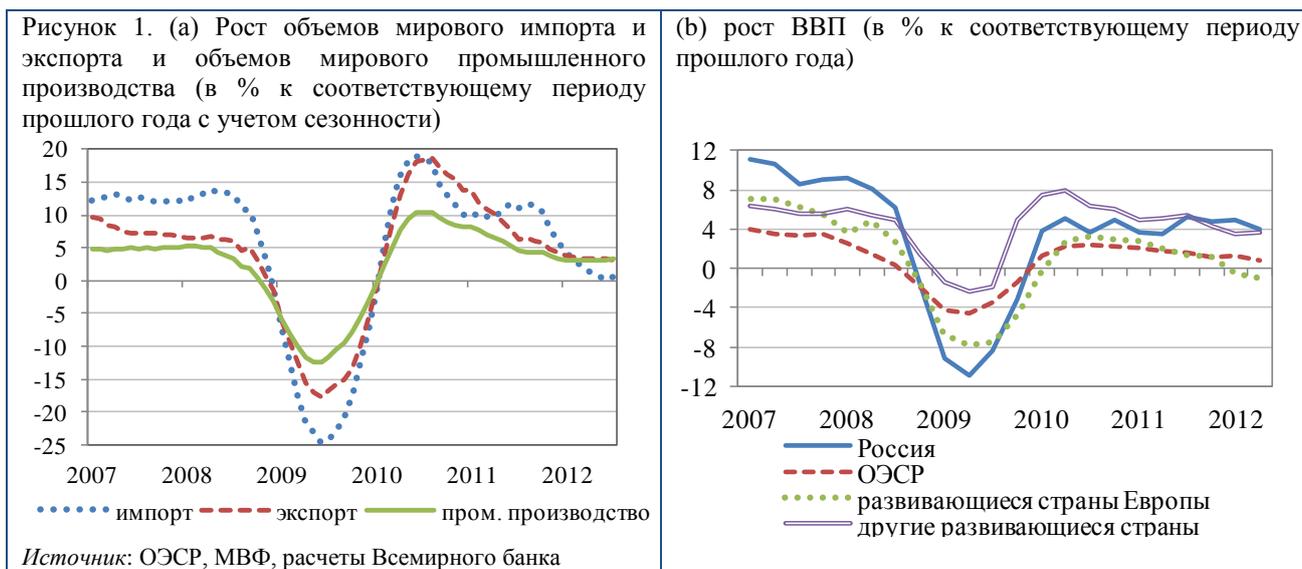
Экономический рост: замедление экономики после уверенного роста в первом полугодии

Несмотря на неблагоприятную внешнюю конъюнктуру, Россия демонстрировала уверенные экономические показатели в первой половине 2012 г. Однако во втором полугодии наблюдается снижение темпов экономического роста на фоне ускорения инфляции, падения темпов роста внутреннего спроса, отрицательного эффекта базы и слабого внешнего спроса.

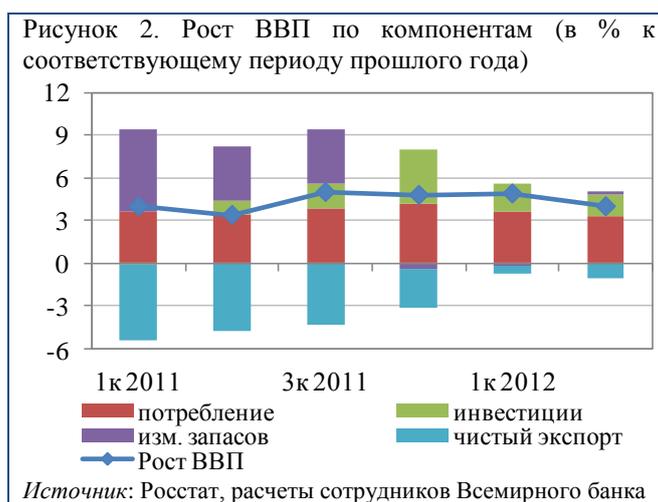
Несмотря на сложную внешнеэкономическую конъюнктуру, экономика России демонстрирует хорошие результаты. Ухудшение перспектив роста мировой экономики и периодическое повышение напряженности в еврозоне привели к замедлению роста мировой торговли и мирового промышленного производства в первой половине 2012 г. (рисунок 1). В развивающихся странах, которые входят в ЕС, экономическая активность сократилась, а в странах ЕС с высоким уровнем доходов и других развивающихся экономиках, не входящих в ЕС, экономический рост замедлился¹. В России сохранялся устойчивый рост, при этом объем производства превысил докризисный уровень. В результате, в течение трех последних кварталов темпы экономического роста в России (к

¹ К числу развивающихся экономик, входящих в ЕС, относятся шесть стран Центральной Европы, которые также являются членами ОЭСР: Чехия, Эстония, Венгрия, Польша, Словакия и Словения. В группу других развивающихся экономик входят семь стран: Бразилия, Китай, Индия, Индонезия, Мексика, Южная Африка и Турция.

соответствующему периоду прошлого года) превысили темпы роста других развивающихся экономик – впервые после глобального финансового кризиса.

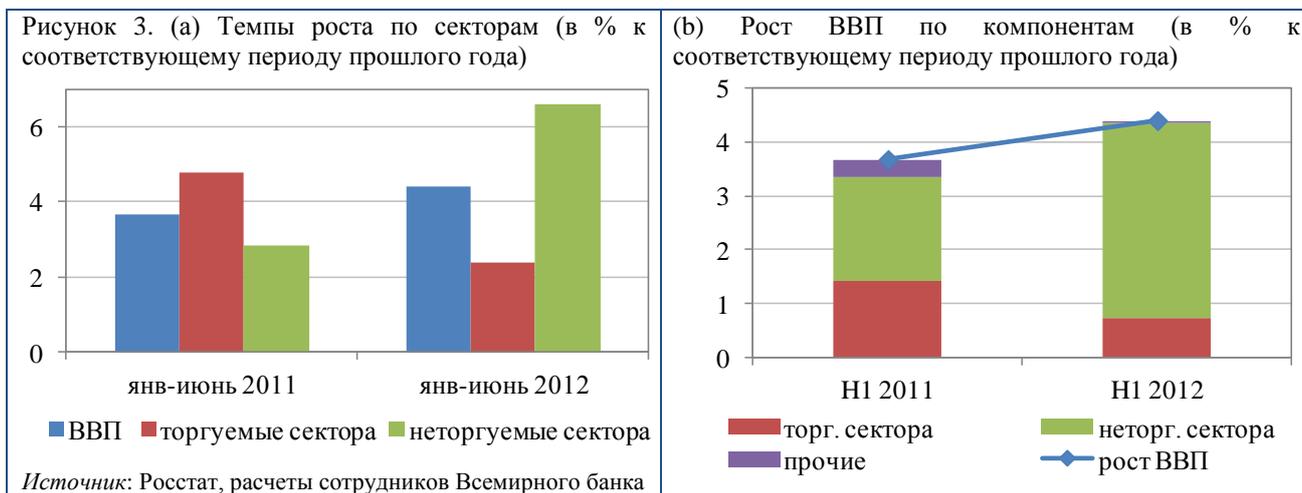


Главным фактором роста в первой половине 2012 г. был высокий внутренний спрос. В первом квартале объем реального ВВП увеличился на 4,9% благодаря высоким ценам на нефть и быстрому росту внутреннего спроса. Во втором квартале экономический рост замедлился до 4,0% вследствие снижения мировых цен на нефть и ослабления экспортного спроса. В целом, в первой половине 2012 г. экономический рост составил 4,5%, что лишь немногим меньше темпов роста во второй половине 2011 г. (4,8%). Такая устойчивость роста отражает высокий внутренний спрос, обусловленный сокращением безработицы, быстрым ростом заработной платы и объемов кредитования, а также ростом государственных расходов. В первом полугодии 2012 г. самым важным фактором роста оставалось потребление. При этом сокращение положительного вклада потребления и инвестиций по сравнению с четвертым кварталом 2011 г. было уравновешено сокращением отрицательного вклада чистого экспорта.

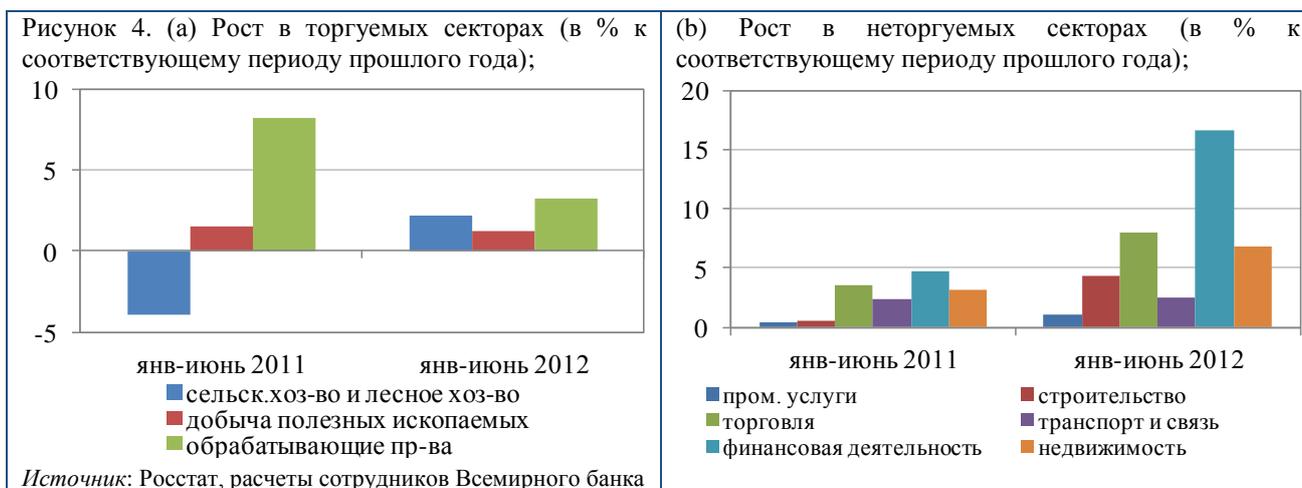


Как и в докризисный период, двигателем роста в 2012 г. были неторгуемые сектора экономики. В 2010 и 2011 гг. восстановление экономики после глобального финансового кризиса опиралось на торгуемые сектора и, особенно, обрабатывающие производства. Это было отражением стремительного подъема мирового промышленного производства и мировой торговли наряду с ростом цен на нефть. Ситуация изменилась в первой половине 2012 г., когда существенное

замедление темпов роста мирового спроса привело к сокращению спроса на российский экспорт. В первом полугодии рост в торгуемых секторах экономики сократился до 2,4% (в 2011 г. – 4,8%), в то время как рост в неторгуемых секторах вырос до 6,6% (в 2011 г. – 2,8%) (рисунок 3а). В результате вклад неторгуемых секторов в экономический рост увеличился с 1,9 процентных пунктов в первой половине 2011 г. до 3,6 процентных пунктов в первой половине 2012 г. (рисунок 3б). За тот же период вклад торгуемых секторов сократился наполовину: с 1,4 процентных пунктов до 0,7 процентных пунктов. Это означает, что в первой половине 2012 г. на долю неторгуемых секторов пришлось около 80% роста ВВП (примерно столько же, сколько и в 2007 г.).



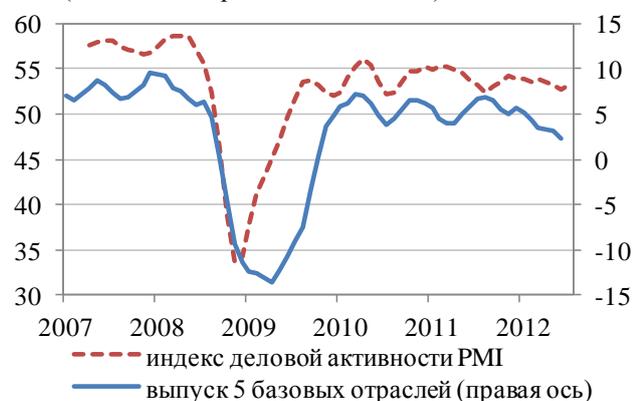
В обрабатывающих и добывающих отраслях темпы роста снизились, в то время как в большинстве неторгуемых отраслей произошло ускорение экономического роста. Темпы роста сельскохозяйственного производства увеличились до 2,2% в первой половине 2012 г. с -3,9% в первой половине 2011 г. (Рисунок 4.а). В течение того же периода произошло падение темпов роста в обрабатывающих отраслях (с 8,2% до 3,2%) и добывающей промышленности (с 1,6% до 1,2%). Оживление в неторгуемых секторах опиралось на сектор финансовых услуг, где рост добавленной стоимости увеличился с 4,7% в первой половине 2011 г. до 16,7% в первой половине 2012 г. (Рисунок 4.б). Кроме того, произошло заметное ускорение роста в оптовой и розничной торговле, строительстве и секторе недвижимости.



Однако в последние месяцы экономическая активность заметно снизилась, что свидетельствует о замедлении экономического роста во второй половине 2012 г. На замедлении экономического роста сказываются пять факторов. Во-первых, экономическая активность снизилась

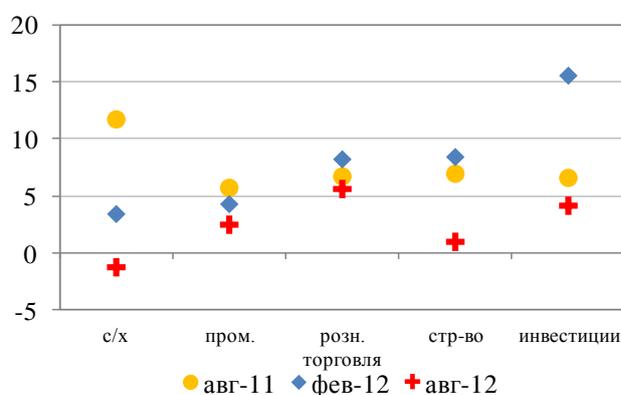
уже в первой половине 2012 г. Квартальные темпы роста с корректировкой на сезонность резко снизились с 1,6% в последнем квартале 2011 г. до 0,6% в первом квартале 2012 г. и 0,1% во втором квартале 2012 г. Во-вторых, замедление темпов роста во второй половине 2012 г. так же связано с эффектом базы, поскольку во второй половине 2011 г. темпы роста заметно ускорились по сравнению с первым полугодием 2011 г. В-третьих, слабый внешний спрос оказывает негативное влияние на торгуемый сектор экономики (Врезка 1). В-четвертых, рост инфляции снижает покупательскую способность потребителей и тем самым отрицательно влияет на экономический рост реального сектора. И последнее, уровень загрузки производственных мощностей приблизился к докризисному уровню, поэтому дальнейший экономический рост потребует большего объема инвестиций. В августе 2012 г. индекс деловой активности (PMI) упал до самого низкого значения за последний год, а темпы роста основных производственных показателей сократились до самого низкого уровня с начала глобального финансового кризиса (рисунок 5.b).

Рисунок 5. (а) Индекс деловой активности с учетом сезонности и рост объема производства в пяти секторах в % к соответствующему периоду прошлого года (скользящее среднее за 3 месяца)



Источники: Росстат, Naver Analytics, расчеты Всемирного банка

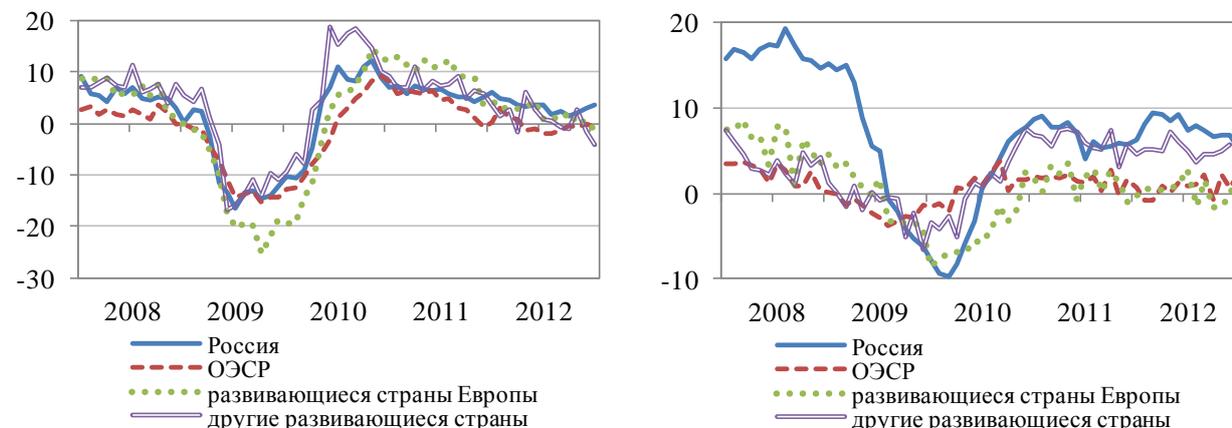
(b) рост отдельных показателей (в % к соответствующему периоду прошлого года, скользящее среднее за 3 месяца)



Врезка 1. В начале года Российская экономика демонстрировала более высокие темпы роста, чем в других странах, но сейчас они снижаются

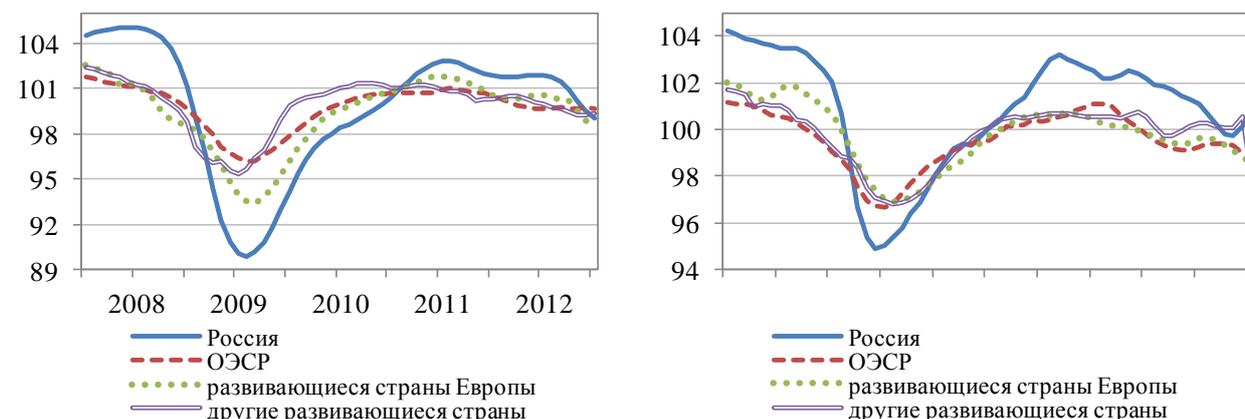
В текущем году российская экономика выглядела неплохо по сравнению с другими регионами. При том, что в других регионах рост промышленного производства в течение последних месяцев стал отрицательным, в России он остался положительным и даже увеличился. В последнее время (примерно в течение года) рост российской розничной торговли опережает рост в других регионах и по-прежнему значительно опережает рост в развивающихся экономиках ЕС, а также странах-членах ОЭСР с высоким уровнем дохода, даже несмотря на недавнее замедление. Однако сейчас темпы роста российской экономики снижаются. Опережающие индикаторы ОЭСР свидетельствуют о том, что рост экономической активности в этих странах замедляется. В течение последних месяцев индекс предпринимательской уверенности упал до самой низкой отметки за четыре года, хотя он остается выше долгосрочного среднего значения, равного 100 пунктам.

Рисунок 5. (а) Рост промышленного производства (в % с учетом сезонности) (б) рост розничной торговли (в % с учетом сезонности)



Источник: ОЭСР, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Рисунок 6. (а) Композитный индекс опережающих индикаторов (уровень) (б) индекс предпринимательской уверенности (уровень)



Источник: ОЭСР, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Торговля и потоки капитала: увеличение профицита торгового баланса, сокращение чистого оттока капитала

Большой профицит счета текущих операций способствовал укреплению платежного баланса. Вместе с тем нефтегазовый дефицит счета текущих операций остается на высоком уровне. Профицит счета текущих операций и сокращение оттока капитала во 2 и 3 кварталах 2012 г. позволили Банку России пополнить свои валютные резервы.

Счет текущих операций укрепился благодаря высоким ценам на нефть. Профицит счета текущих операций увеличился с 70,5 млрд. долларов США за первые девять месяцев 2011 г. до 74,6 млрд. долларов США за аналогичный период 2012 г. (рисунок 8 и Таблица 2). Ослабление счета текущих операций во втором и третьем кварталах 2012 г. по сравнению с первым кварталом, в основном, носило сезонный характер, если не считать роста процентных платежей частного сектора. Во втором квартале профицит счета текущих операций (скользящее среднее за четыре квартала) увеличился с 4,3% ВВП до 5,6% ВВП. Высокие цены на нефть способствовали укреплению торгового баланса (Рисунок 8), несмотря на то, что по сравнению с началом года темпы роста экспорта (в стоимостном выражении) снизились в связи со слабым внешним спросом. При этом снизились и темпы роста импорта (в стоимостном выражении), поскольку ухудшение ситуации в промышленности и замедление темпов роста инвестиций в основной капитал привело к снижению спроса на импорт машин и оборудования (Рисунок 9). Ослабление курса рубля в мае и июне также оказало сдерживающее влияние на импорт продовольствия. В результате профицит торгового баланса увеличился с 11% ВВП в первой половине 2011 г. до 12% ВВП в первой половине 2012 г. (Рисунок 10).

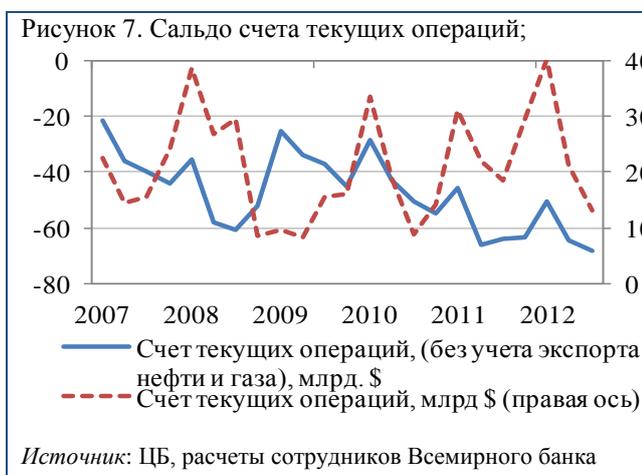


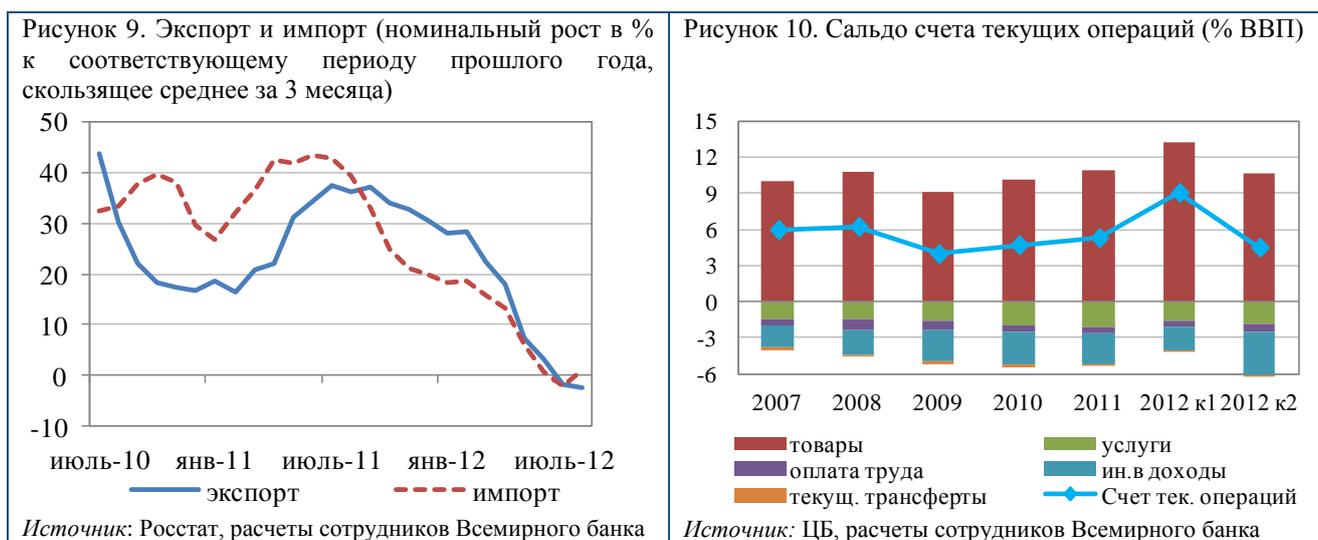
Таблица 2. Платежный баланс (2007–2012 гг.), млрд. долларов США

	2007	2008	2009	2010	2011	I-Пк 2011	I-Пк 2012*	IIк 2012	IIIк 2012*	
Счет текущих операций	77,8	103,5	48,6	71,1	98,8	70,5	74,6	40,4	21,2	13,0
Торговый баланс	130,9	179,7	111,6	152,0	198,2	144,0	150,4	59,2	50,1	41,2
Финансовый счет и счет операций с капиталом	84,5	-131,2	-43,5	-26,0	-76,2	-45,2	-40,8	-29,8	-2,0	-9,0
Чистые ошибки и пропуски	-13,3	-11,3	-1,7	-8,3	-10,0	-4,2	-12,9	-6,0	-4,3	-2,6
Изменение резервов (- = рост)	-148,9	38,9	-3,4	-36,8	-12,6	-21,2	-21,1	-4,6	-15,0	-1,5
Цена нефти (средняя цена, ВБ, \$ за барр.)	72,5	96,9	61,5	79,7	111,1	111,6	112,4	118,7	108,8	109,9

Источник: Банк России. * Предварительные оценки.

Несмотря на большой профицит счета текущих операций, крупный нефтегазовый дефицит счета свидетельствует о том, что экономика остается уязвимой к резким изменениям условий торговли. По предварительным оценкам, в первой половине 2012 г. нефтегазовый дефицит счета текущих операций достиг 115 млрд. долларов США или 12,5% ВВП, что соответствует уровню первой половины 2011 г.

(Рисунок 7). Доля экспорта неэнергетической продукции в общем объеме экспорта сократилась до 34% в первые девять месяцев 2012 г. (в 2011 г. – 35%, в 2009 г. – 37%).

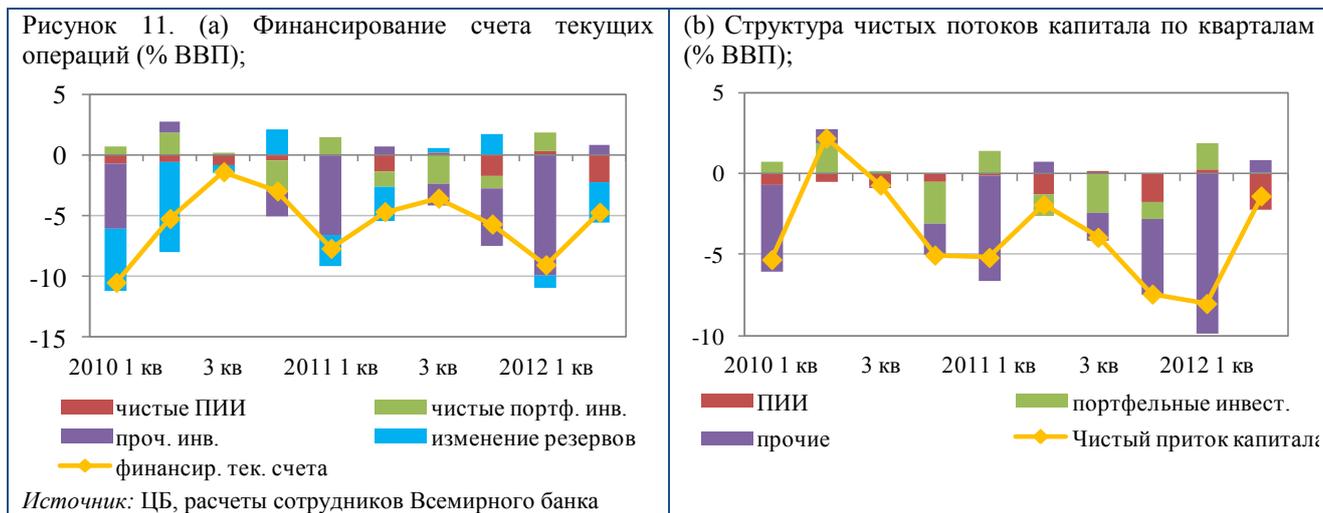


Во втором и третьем кварталах 2012 г. улучшилось состояние счета капитала. По предварительным оценкам, в первой половине 2012 г. дефицит счета капитала составил 25,6 млрд. долларов США или 2,8% ВВП (в первой половине 2011 г. он составлял 24,9 млрд. долларов США или 2,9% ВВП). Чистый отток капитала немного сократился в 2012 г. по сравнению с высоким уровнем четвертого квартала 2011 г. Во втором и третьем квартале 2012 г. это сокращение было вызвано чистым притоком капитала в банковский сектор (Таблица 3 и Рисунок 11). По крайней мере, частично такая динамика обусловлена сезонностью, при этом на потоки капитала воздействовали и другие факторы. Во-первых, до недавних пор приток капитала на рынки развивающихся стран в текущем году был незначительным из-за опасений, связанных с состоянием мировой экономики и напряженной ситуацией в еврозоне. Во-вторых, уменьшение профицита счета текущих операций во втором квартале 2012 г. привело к сокращению оттока капитала на фоне гибкой курсовой политики. В-третьих, банки стали ввозить капитал во втором квартале 2012 г. Это помогло сохранить высокие темпы роста кредитования в условиях ограниченной ликвидности. Наконец, улучшению динамики притока капитала, возможно, способствовало завершение политического цикла (Врезка 2).

Таблица 3. Чистые потоки капитала (2007–2012 гг.), млрд. долларов США

	2007	2008	2009	2010	2011	I-Шк 2011	I-Шк 2012*	IIк 2012	IIIк 2012	IIIк 2012*
Чистый приток капитала в частный сектор	81,7	-133,7	-56,9	-34,4	-80,5	-45,5	-57,9	-34,6	-9,7	-13,6
банковский сектор	45,8	-56,9	-30,4	15,9	-24,2	-17,4	5,3	-9,7	11,6	3,4
небанковский частный сектор	35,9	-76,8	-25,8	-50,3	-56,2	-28,1	-63,1	-24,8	-21,3	-16,9

Источник: Банк России.



Увеличение профицита счета текущих операций и сокращение оттока капитала позволили Банку России пополнить свои валютные резервы. Банк России увеличил свои резервы примерно на 21 млрд. долларов США, которые достигли 5304 млрд. долларов США к концу сентября. В целом, Банк России воздерживался от активных интервенций на валютном рынке за несколькими исключениями в тех случаях, когда давление на рубль сильно возрастало в связи с ростом опасений по поводу ситуации в еврозоне. Под влиянием высоких цен на нефть курс рубля укрепился с конца 2011 г. до конца сентября 2012 г. примерно на 3,1% по отношению к доллару США и 3,5% по отношению к евро.

Внешние долговые обязательства банков и нефинансовых корпораций увеличились, несмотря на волатильность мирового финансового рынка. Согласно предварительной статистике Банка России, внешняя задолженность корпоративного сектора выросла с 500 млрд. долларов США на конец января 2012 г. до 532 млрд. долларов США на конец июня 2012 г. (Таблица 4). Как показывают дезагрегированные данные, доля краткосрочной задолженности оставалась стабильной во всех секторах. Объем долгосрочных внешних обязательств увеличился у государственных банков и корпораций, а также частных нефинансовых корпораций, в то время как у частных банков объем долгосрочной внешней задолженности не изменился (Таблица 5). Задолженность банков и корпораций выросла, несмотря на незначительный аппетит к риску на мировых финансовых рынках.

Таблица 4. Внешняя задолженность корпоративного сектора (млрд. долларов США)

	январь-10	июль-10	январь-11	июль-11	октябрь-11	январь-12	апрель-12	июль-12
Внешний долг	421,3	410	442,4	490,9	481,9	499,5	517,6	532,2
Банки	127,2	122,1	144,2	159	157,3	162,8	169,3	173,9
<i>краткосрочный</i>	27,3	30,3	39,2	45	43,4	48,9	49,8	н/д
Небанковский сектор	294,1	287,9	298,2	331,9	324,6	336,6	348,3	358,3
<i>краткосрочный</i>	19,2	20,3	17,3	24,1	20,2	17,6	18,8	н/д
Государственный и квази-государственный	181,3	181,9	199,8	213,4	212,1	221,8	231	н/д

Источники: Банк России, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Таблица 5. Внешняя задолженность частного сектора (млрд. долларов США)

	янв-10	янв-11	апр-11	июль-11	окт-11	янв-12	апр-12
Банки	77	80,8	83,6	89,1	86,8	89,6	90,7
<i>краткосрочный</i>	50,1	53,8	56,3	56,9	55,8	54,8	54,9
<i>долгосрочный</i>	20,9	27	27,3	32,2	31	34,8	35,8
Небанковский сектор	208,9	208,3	222,0	236,7	228,2	233,9	243,8
<i>краткосрочный</i>	190,4	191,7	203,9	214,2	209,3	217,5	226,4
<i>долгосрочный</i>	18,5	16,7	18,1	22,2	18,9	16,4	17,3

Источник: Банк России, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Врезка 2. Чистый приток капитала в развивающиеся страны зависит от внешних и внутренних факторов

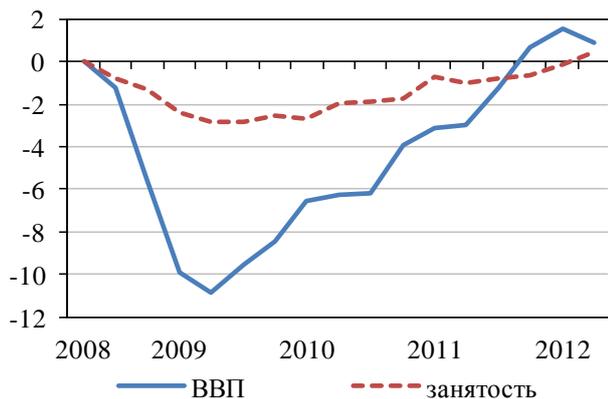
Как выглядит Россия по сравнению с другими развивающимися странами по уровню чистого притока капитала? Последние тенденции говорят о том, что ситуация неоднозначна. Данные за период до начала первого квартала 2012 г. показывают, что опасения по поводу ситуации в еврозоне и низкие темпы мирового роста по-разному сказались на развивающихся экономиках. В некоторых странах по-прежнему наблюдался приток капитала: в Польше и Турции, например, чистый приток капитала значительно вырос в первом квартале 2012 г. В других странах, включая Россию и Китай, произошло резкое сокращение общего притока капитала. Но если в Китае наблюдался чистый положительный приток, то Россия столкнулась с крупным оттоком капитала. Возможно, в России в связи с политическим циклом произошло дальнейшее снижение и без того незначительного аппетита к риску, который отмечался на мировом финансовом рынке, на фоне плохого инвестиционного климата. Это говорит о том, что на потоки капитала влияет как глобальная, так и внутренняя ситуация.

Занятость: предприятия ищут работников

На рынке труда наблюдаются признаки перегрева. Уровень безработицы упал до рекордно низкой отметки, а число вакансий увеличилось. Высокий спрос на рабочую силу привел к быстрому росту заработной платы, чему также способствовал значительный рост заработной платы в государственном секторе.

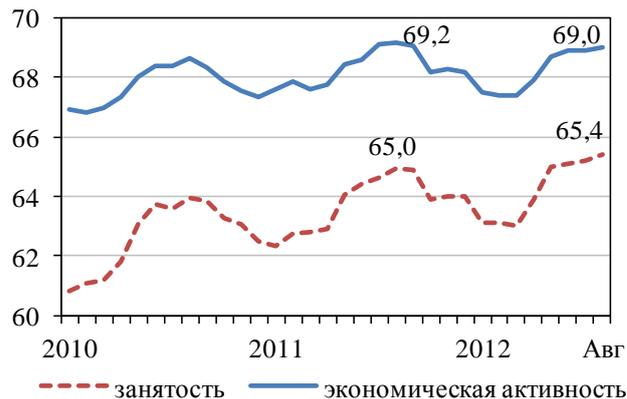
На российском рынке труда сложилась напряженная ситуация, когда спрос превышает предложение. Как правило, весна и лето – хорошее время для рынков труда. Однако улучшение базовых показателей, которое наблюдается в последнее время, свидетельствует о том, что здесь речь идет не только о сезонности. В то время как замедление экономического роста может несколько снизить напряженность на рынке труда в ближайший год, последние данные свидетельствуют о возможном перегреве на рынке труда. Во-первых, в июле 2012 г. общий уровень занятости составил 72,3 млн. человек, что превосходит предшествующий пик занятости, достигнутый в августе 2008 г. (72,1 млн. человек). Занятость с поправкой на сезонность тоже превысила докризисный максимум. Во-вторых, во втором квартале 2012 г. доля занятого и доля экономически активного населения достигли уровней, превышающих или практически совпадающих с историческими максимумами. В-третьих, в августе 2012 г. уровень безработицы упал до рекордно низкой отметки за последние двадцать лет. Он сократился до 5,2%, что меньше предыдущего минимума, зарегистрированного в мае 2008 г. (5,4%). В течение последних месяцев уровень безработицы с поправкой на сезонность колебался от 5,4% до 5,9%, практически совпадая с предыдущим историческим минимумом, отмечавшимся в мае 2008 г. (5,7%). В августе 2012 г. официальная безработица составила всего лишь 1,1%, т.е. была близка к уровням, которые в последний раз наблюдались более десяти лет назад.

Рисунок 12. Восстановление после кризиса (в % с учетом сезонности), II кв. 2008 г.= 0



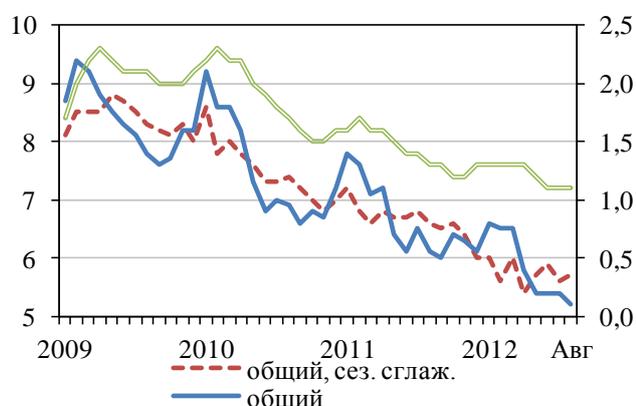
Источник: Росстат, расчеты сотрудников Всемирного банка

Рисунок 13. Уровень занятости и уровень экономической активности населения (%)



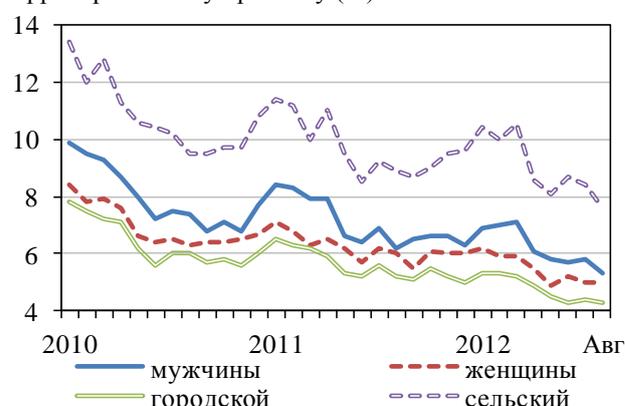
Источник: ЦБ, расчеты сотрудников Всемирного банка

Рисунок 14. Уровень безработицы (%)



Источник: Росстат, расчеты сотрудников Всемирного банка

Рисунок 15. Динамика безработицы по гендерному и территориальному признаку (%)



Источник: ЦБ, расчеты сотрудников Всемирного банка

Отмечавшееся в последнее время снижение уровня безработицы отражает, прежде всего, улучшение ситуации в сельской местности и увеличение занятости среди мужчин. Безработица среди этих категорий населения сильнее подвержена сезонным колебаниям, поскольку она связана с такими секторами экономики, как сельское хозяйство и строительство, которые чувствительны к календарным эффектам. Однако уровень безработицы также снизился в городах и среди женщин. В августе 2012 г. безработица в городах упала до 4,3%, что также является историческим минимумом.

При том, что региональная безработица различается от региона к региону, в большинстве субъектов федерации уровень безработицы снижается. Во всех федеральных округах с марта по май произошло снижение безработицы (к соответствующему периоду прошлого года), хотя в июне-августе динамика была менее равномерной (Таблица 6). Как и в прошлом году, самые низкие уровни безработицы отмечались в Москве (0,6%), Санкт-Петербурге (1%), Московской области (2,7%), а также в Ярославской и Самарской областях (по 2,9% в каждой). К числу субъектов федерации с самой высокой безработицей относятся Республика Дагестан (11,3%), Республика Алтай (12,1%), Республика Тыва (20,6%), Чеченская Республика (33,5%) и Республика Ингушетия (47,5%).

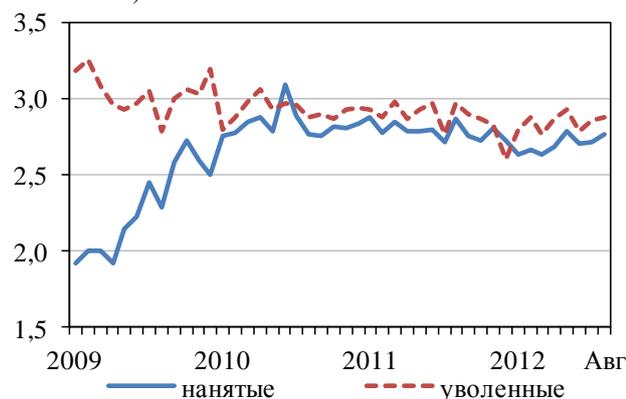
Таблица 6. Региональная безработица (%)

	Март-Май 2011	Июнь-Авг 2011	Март-Май 2012	Июнь-Авг 2012
РФ	8,3	5,6	5,9	5,3
Центральный ФО	5,7	3,9	3,4	3,0
Северо-Западный ФО	6,4	4,5	4,4	4,1
Южный ФО	8,5	6,1	6,6	5,7
Северо-Кавказский ФО	16,0	11,5	13,8	13,0
Приволжский ФО	9,0	5,8	5,8	5,2
Уральский ФО	7,9	5,5	6,3	5,7
Сибирский ФО	10,6	6,4	7,5	6,9
Дальневосточный ФО	8,0	7,0	6,9	6,5

Источник: Росстат и расчеты сотрудников Всемирного банка.

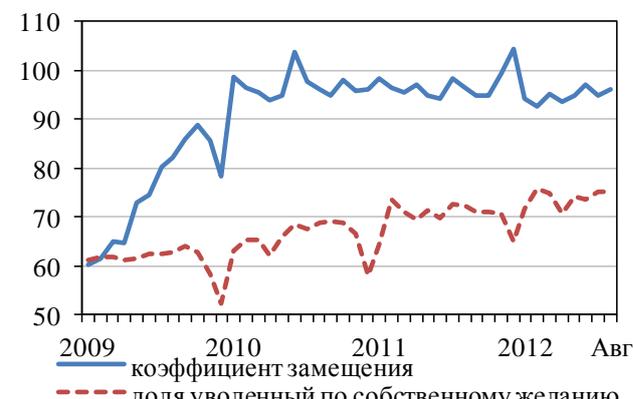
Остальные показатели рынка труда подтверждают наличие признаков перегрева. Во-первых, количество вновь нанятых работников по-прежнему почти равняется количеству уволенных, в результате чего коэффициент замещения составил около 95%. Во-вторых, почти трое из каждых четырех уволенных уходило с предприятий по собственному желанию — в основном, в связи с переходом на другую работу, хотя этот показатель, возможно, завышает истинную долю добровольных увольнений. В-третьих, неполная занятость сократилась до уровня менее одного процента, а уход в неоплаченный отпуск по инициативе работодателя – до уровня менее 0,5%.

Рисунок 16. Динамика рынка труда (в % с учетом сезонности)



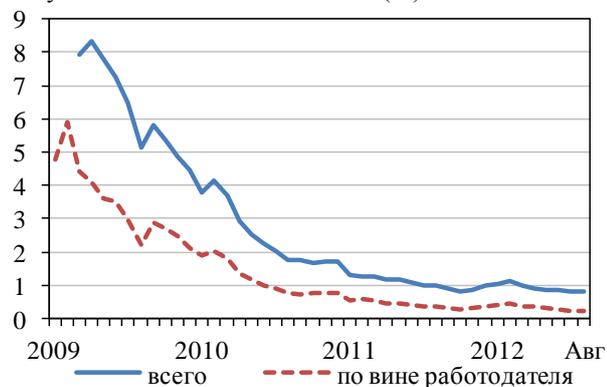
Источник: Росстат, расчеты сотрудников Всемирного банка

Рисунок 17. Динамика рынка труда (%)



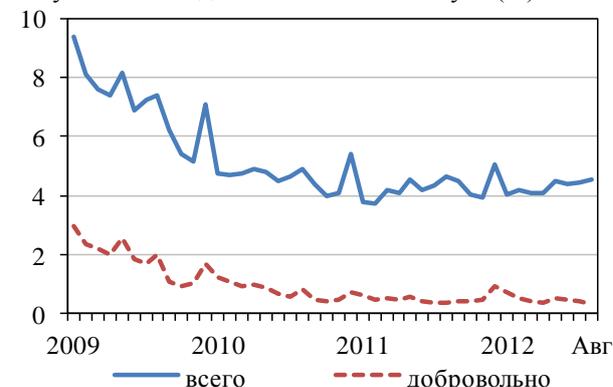
Источник: Росстат, расчеты сотрудников Всемирного банка

Рисунок 18. Неполная занятость (%)



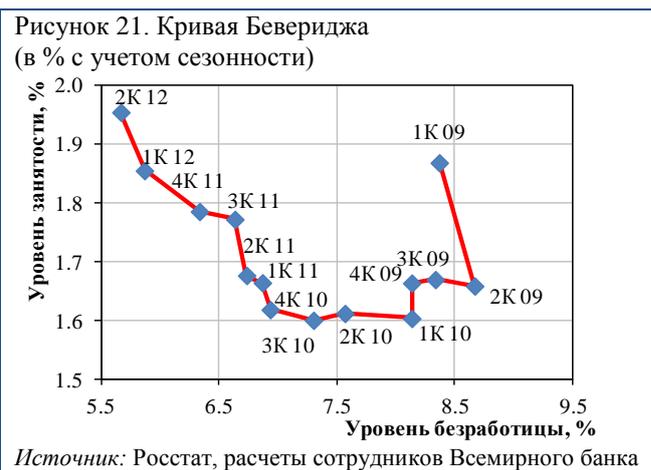
Источник: Росстат, расчеты сотрудников Всемирного банка

Рисунок 19. Уход в неоплаченный отпуск (%)

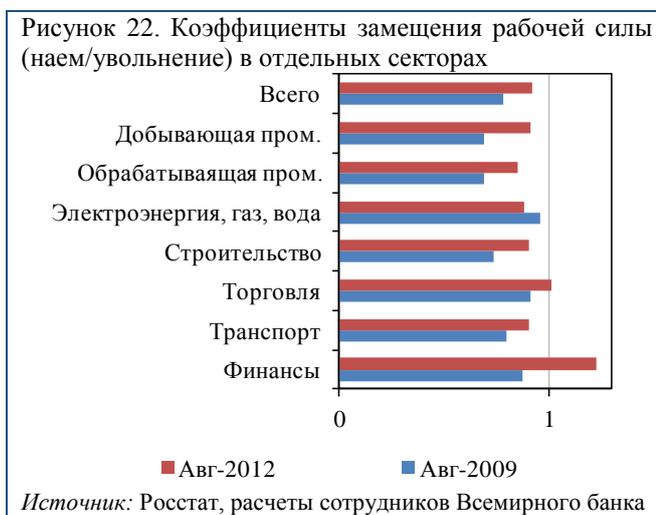


Источник: Росстат, расчеты сотрудников Всемирного банка

Если работники сейчас реже ищут работу, то работодатели все чаще ищут работников. Доля вакансий (число имеющихся вакансий, деленное на общее число рабочих мест), рассчитанная для крупных и средних предприятий официального сектора, увеличилась до уровня, который в последний раз отмечался до начала глобального финансового кризиса. Кривая Бевериджа отражает совместную динамику уровня безработицы и доли вакансий. Если брать показатели с поправкой на сезонность, то, начиная с третьего квартала 2010 г., российский рынок труда двигался вдоль этой кривой в сторону сокращения безработицы и увеличения доли вакансий. При том, что доля вакансий оставалась примерно одинаковой и в первом квартале 2012 г., и в первом квартале 2009 г., уровень безработицы сократился более чем на 2 процентных пункта. Это свидетельствует о том, что сейчас работники быстрее находят работу, чем три года назад.

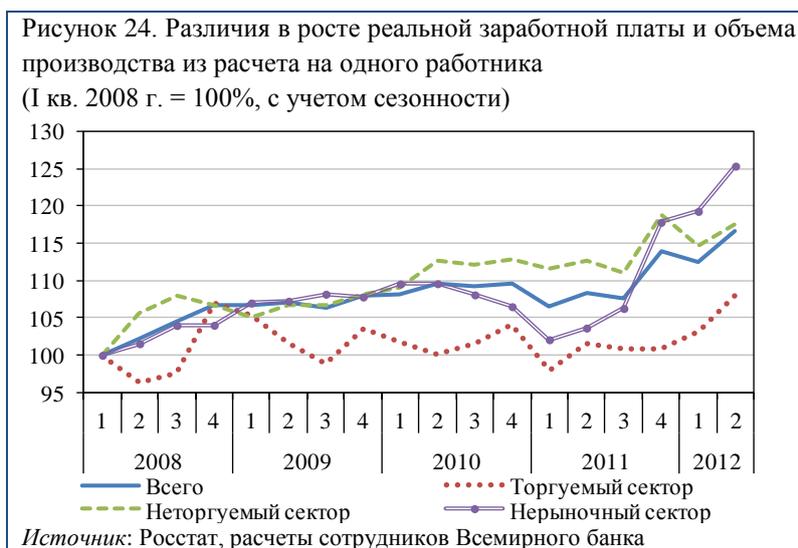


Рост напряженности на рынке труда заметен в большинстве секторов. В течение трех последних лет в большинстве секторов повысился коэффициент замещения рабочей силы (Рисунок 23). Это соотношение выше всего в тех секторах, где есть очевидные признаки перегрева, проявляющиеся либо в виде высокой заработной платы (финансы, добывающие отрасли), либо в виде очень высоких темпов роста заработной платы (обрабатывающие производства, строительство). Число нанятых превышает число уволенных в горнодобывающей промышленности, строительстве и финансовом секторе, т.е. отраслях, наиболее склонных к перегреву. При том, что безработица уже сейчас меньше, чем в докризисный период, сохраняются определенные возможности для увеличения количества рабочих часов в неделю (Рисунок 23).



Напряженность на рынке труда привела к стремительному росту заработной платы, опережавшему рост производительности. За первые восемь месяцев 2012 г. рост заработной платы

к соответствующему периоду прошлого года достиг 10% (Врезка 3), что намного превышает рост реальных располагаемых доходов (Врезка 4). В отличие от этого, объем производства из расчета на одного работника увеличился в первом полугодии только на 3,3%. Разрыв между ростом заработной платы и ростом производительности значительно увеличился по сравнению с предыдущими годами. Наибольший разрыв отмечался в неторгуемых секторах, включая государственное управление, национальную оборону, образование, здравоохранение и социальное обеспечение, где он достиг 19%. Повышение заработной платы в государственном секторе вызывает сопутствующие эффекты в других секторах под влиянием напряженной ситуации на рынке труда. Если эта тенденция сохранится, она может ослабить конкурентоспособность российской экономики.



Рост доходов способствовал сокращению бедности. Повышение доходов довольно равномерно распределялось между различными группами населения, выделяемыми по уровню доходов. В результате, доля бедных, измеряемая по официальному прожиточному минимуму, сократилась в первой половине 2012 г. до 12,5% - самого низкого уровня за последние двадцать лет (Рисунок 25). Бедное население составляло около 17,7 млн. человек (год назад – 21,1 млн. человек). Это тоже рекордно низкий показатель. Такому сокращению бедности способствовало то, что продукты питания, составляющие значительную часть потребительской корзины, подорожали не очень сильно.



Врезка 3. В частном секторе заработная плата росла быстро, но в государственном секторе она росла еще быстрее

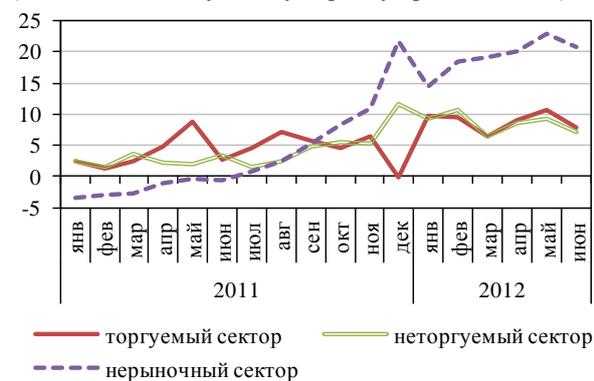
Вплоть до конца 2011 г. общий рост заработной платы во многом определялся рыночными секторами. С конца 2011 г. ситуация изменилась, что совпало с политическим циклом. При том, что в рыночных секторах заработная плата росла довольно быстро, в нерыночных секторах она росла еще быстрее. С декабря 2011 г. по июнь 2012 г. рост реальной заработной платы в нерыночных секторах (к соответствующему периоду прошлого года) больше, чем в два раза превысил рост реальной заработной платы в рыночных секторах. Так, в государственном управлении и секторе национальной обороны он достиг 21,7%, в образовании и здравоохранении – 20,5%, в сфере социального обеспечения – 14,2%. Эти три группы секторов относятся к нерыночным услугам (нерыночному секторам). Обычно работникам нерыночных секторов зарплату выплачивает государство. На долю этих секторов приходится около двадцати пяти процентов общей занятости. В предыдущие годы рост заработной платы в рыночных секторах опережал рост заработной платы в нерыночных секторах. В настоящее время средняя заработная плата в неторгуемых секторах примерно на 15-18% выше, чем в торгуемых.

Таблица 2 7. Структура роста заработной платы (в % к соответствующему периоду прошлого года)

	реальный рост, % г-к-г		вклад в рост, п.п.	
	Янв 2009-Июнь 2011	Дек 2011-Июнь 2012	Янв 2009-Июнь 2011	Дек 2011-Июнь 2012
торгуемые товары	4,0	7,6	1,0	1,8
неторгуемые	2,6	9,0	1,5	5,0
нерыночный сектор	3,6	19,6	0,7	4,2
всего	3,2	11,0	3,2	11,0

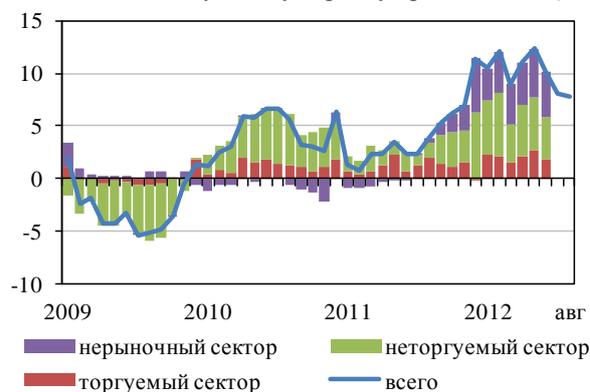
Источник: Росстат и расчеты сотрудников Всемирного банка

Рисунок 27. Рост реальной заработной платы (в % к соответствующему периоду прошлого года)



Источник: Росстат и расчеты Всемирного банка.

Рисунок 28. Вклад в рост реальной заработной платы (в п.п. к соответствующему периоду прошлого года)

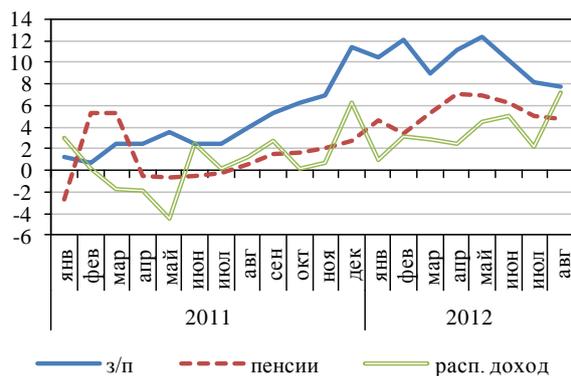


Врезка 4. Загадка роста заработной платы и доходов населения

В прошлом рост реальной заработной платы опережал рост располагаемых доходов населения, однако этот разрыв составлял лишь около 2,5 процентных пунктов. В последнее время ситуация изменилась. За первые восемь месяцев 2012 г. реальные располагаемые доходы населения выросли на 3,6% (к соответствующему периоду прошлого года), а реальная заработная плата – на 10%. Чем объясняется такой разрыв?

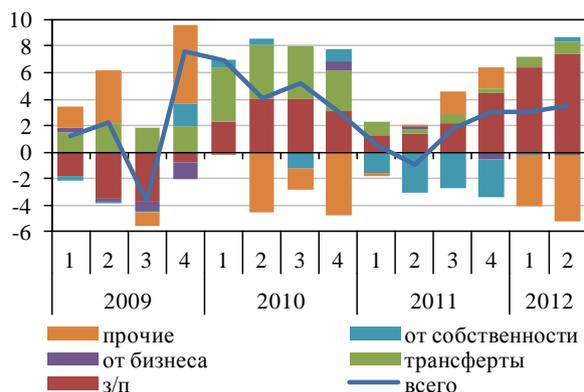
Одной из причин может быть то, что, в отличие от заработной платы, в состав располагаемых доходов входят государственные пособия и, прежде всего, пенсии. Однако рост пенсий за первые семь месяцев 2012 г. составил 5,5%, т.е. отставание роста пенсий лишь частично объясняет разрыв между ростом заработной платы и доходами населения, который составляет 8,5 процентных пунктов. Еще одной причиной могут быть статистические факторы. К ним относятся корректировка размера располагаемых доходов с учетом продажи валюты, использование разных дефляторов или изменение доли обязательных платежей. Однако, как было установлено, эти факторы имеют незначительное влияние. Похоже, главной причиной является снижение темпов роста прочих доходов. Источником таких доходов может быть незарегистрированная или нерегулируемая работа (будь-то наемный труд, самозанятость или индивидуальное предпринимательство). В первой половине 2012 г. увеличение вклада официальной заработной платы в общий рост доходов населения было во многом компенсировано сокращением вклада прочих видов доходов, кроме непосредственно наблюдаемых. В том числе, это может быть связано с напряженностью на рынке труда, позволяющей работникам уходить из «серого» сектора экономики. Этот сдвиг проявляется в виде сокращения прочих доходов и увеличения роста регистрируемой заработной платы.

Рисунок 29. Рост реальных доходов (в % к соответствующему периоду прошлого года)



Источник: Росстат и расчеты Всемирного банка.

Рисунок 30. Относительный вклад в рост доходов (в % к соответствующему периоду прошлого года)

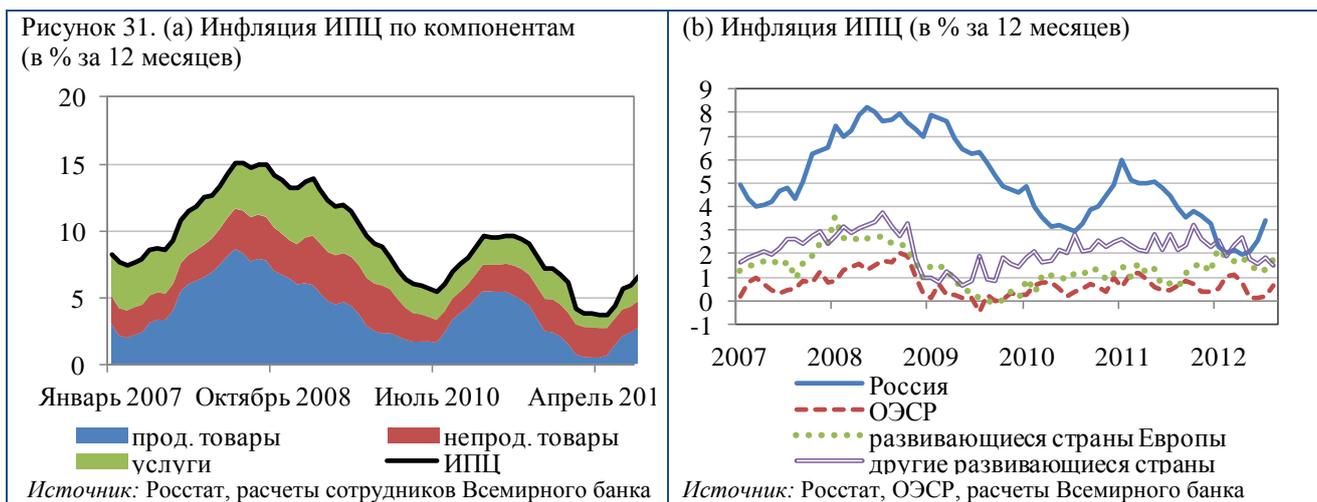


Денежно-кредитная политика, валютный курс и кредитование: Банк России повышает процентные ставки на фоне роста инфляции и стремительного роста потребительского кредитования

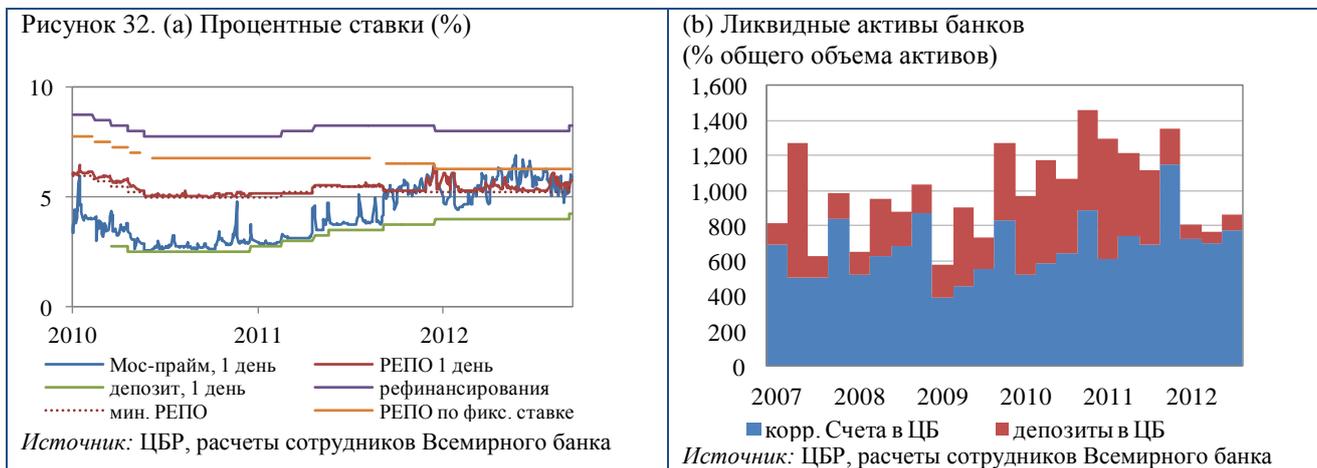
Достигнув в апреле 2012 г. рекордно низких уровней, инфляция стала расти главным образом в результате повышения продовольственных цен и регулируемых государством тарифов. После того как в сентябре годовая инфляция превысила целевой показатель, Банк России повысил процентные ставки для сдерживания инфляционных ожиданий, подогретых опасениями по поводу опережающего роста кредитования и заработной платы.

Инфляция в России растет с апреля 2012 г. По состоянию на 17 сентября 2012 г. инфляция потребительских цен за 12 месяцев достигла 6,4%, превысив установленный Банком России целевой показатель на конец года (6%). Для сравнения: в апреле 2012 г. инфляция составляла всего 3,7% (рисунок 32). Повышение инфляции связано с тремя факторами. Во-первых, оно отражает рост продовольственной инфляции, обусловленный засухой в России и других странах мира, являющихся

основными производителями зерна. Так, продовольственная инфляция за 12 месяцев выросла с нулевой отметки в годовом выражении в апреле 2012 г. до 5,6% в августе 2012 г. Ослабление рубля в мае и июне оказало дополнительное давление на цены за счет повышения цен на импортные продовольственные товары, особенно мясо, фрукты и овощи. Во-вторых, повышение тарифов на коммунальные услуги в июле и сентябре подстегнуло рост инфляции тарифов на услуги. Инфляция тарифов на услуги выросла с 3,7% в годовом выражении в апреле 2012 г. до 6,2% в августе 2012 г. В-третьих, зафиксировано небольшое повышение базовой инфляции, которая исключает цены на продовольствие и бензин. Базовая инфляция повысилась с 5,1% в мае 2012 г. до 5,5% в августе 2012 г., т.е. до верхней границы целевого диапазона Банка России для базовой инфляции.

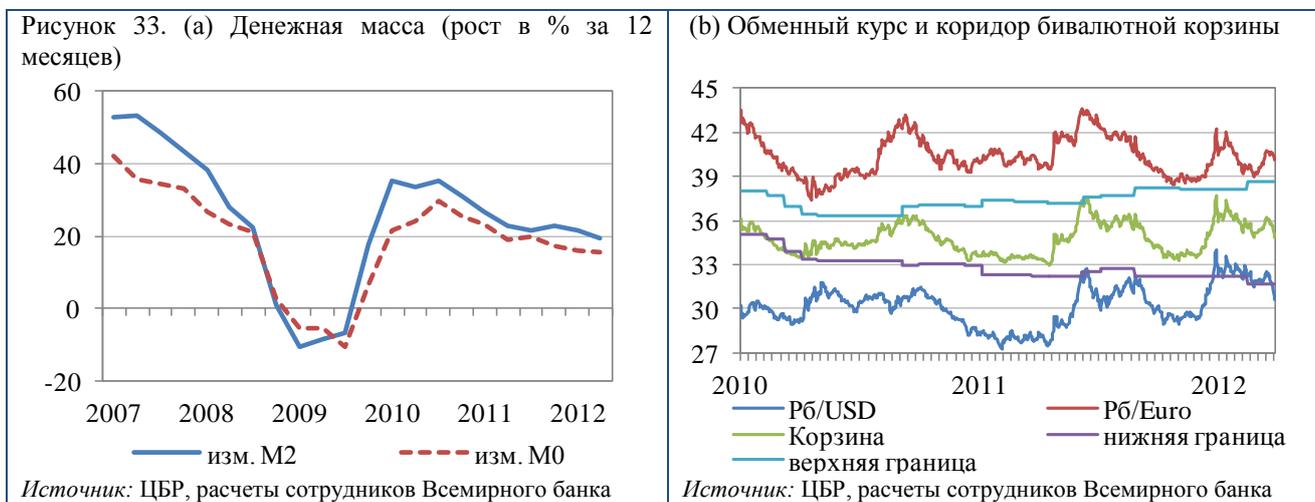


В ответ на рост инфляции Банк России повысил процентные ставки по всем своим операциям на 25 базисных пунктов. Когда инфляция превысила ставки денежного рынка, Банк России в сентябре 2012 г. впервые с мая 2011 г. повысил ставку рефинансирования. Он также повысил ставку недельного РЕПО, которое в последнее время стало для банков основным инструментом получения ликвидности. С помощью этого показателя Банк России намеревается сдерживать инфляционные ожидания, поскольку негативные эффекты базы, рост продовольственных цен, быстрые темпы роста кредитования, а также напряженность на рынке труда указывают на возможность дальнейшего роста инфляции в ближайшие месяцы. Кроме того, ужесточение денежно-кредитной политики стало сигналом для участников рынка о том, что регулятор остается полностью приверженным переходу к таргетированию инфляции. С учетом сохраняющегося инфляционного давления в проекте Основных направлений денежно-кредитной политики на 2013—2015 годы, одобренном Банком России, целевой диапазон инфляции пересмотрен в сторону повышения – с 4,5-5,5% до 5-6%, а полный переход к таргетированию инфляции отложен с конца 2014 г. до 2015 г.



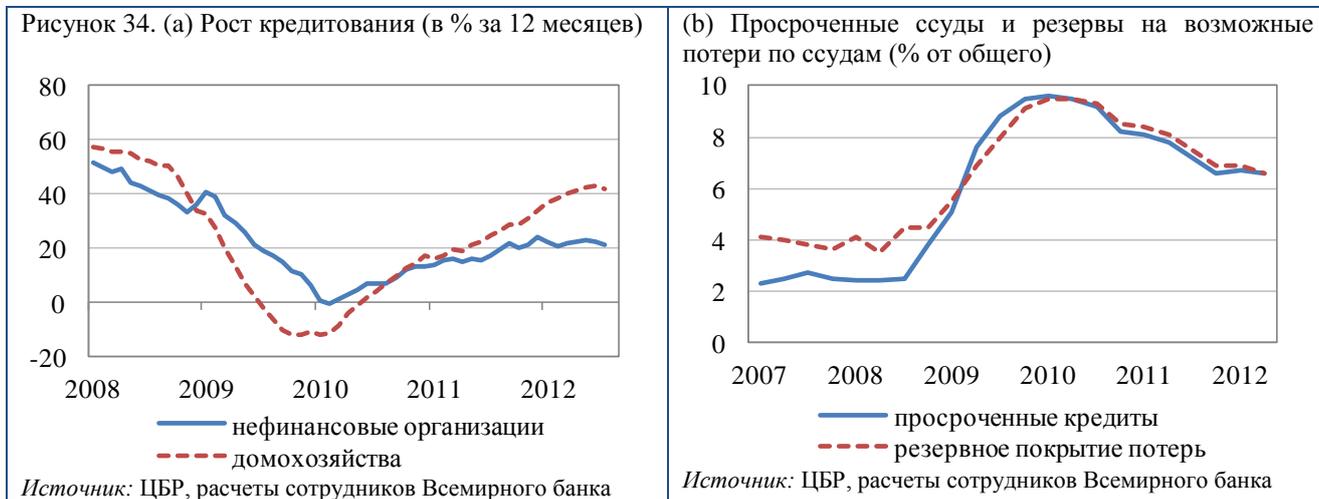
Банк России расширил масштабы своих операций по рефинансированию для предоставления достаточного объема ликвидности. Несмотря на уверенный рост объема депозитов и достаточную рентабельность операций, быстрый рост кредитования оказал давление на ликвидную позицию банков. Так, доля ликвидных активов банков сократилась с 24% в начале 2012 г. до 21% к концу июля 2012 г. За тот же период рост денежной массы (агрегат М2) замедлился с 23% до 18% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. В результате роль операций рефинансирования ЦБ в качестве источника ликвидности для банков повысилась. Регулятор значительно увеличил масштабы своих операций РЕПО, наряду с предоставлением ликвидности с помощью менее надежных инструментов. Благодаря этому межбанковская процентная ставка осталась в пределах коридора колебаний ставок по операциям РЕПО, проводимым на аукционной основе, и фиксированных ставок по операциям РЕПО.

Валютный курс стал более гибким. В июле 2012 г. Банк России еще больше расширил коридор бивалютной корзины с 6 до 7 рублей в рамках политики постепенного перехода к таргетированию инфляции (рисунок 34.б). Кроме того, Банк России существенно сократил масштабы интервенций на валютном рынке. С января по август 2012 г. регулятор потратил всего около 1 млрд. долларов США на нецелевые интервенции для сглаживания курсовых колебаний, в то время как в 2011 г. объем интервенций составил 13 млрд. долларов США, а в 2010 г. – 25 млрд. долларов США. В результате волатильность рубля повысилась, так как колебания цен на нефть и изменение склонности инвесторов к риску приводили к колебаниям курса рубля. Так, в результате усиления опасений по поводу проблем еврозоны рубль потерял примерно 10% своей стоимости в мае и июне 2012 г., а затем быстро отыграл утраченные позиции после снижения этих опасений. В сентябре 2012 г. рубль вновь укрепился после объявления о запуске нового раунда программ количественного смягчения ЕЦБ и ФРС США.



Рост кредитования ускорился в результате увеличения объемов потребительского кредитования. Общий объем кредитов, предоставленных частному сектору, увеличился с 45,9% ВВП на конец декабря 2011 г. до 47,3% в конце июня 2012 г. При этом кредиты нефинансовым организациям выросли на 20%, что отчасти было обусловлено тем, что компании переключились с привлечения кредитов в иностранной валюте на рублевые кредиты с целью снижения уязвимости к валютным рискам. Рост кредитов населению во втором квартале 2012 г., напротив, превысил 40% (рисунок 35.а). Общий объем ипотечной задолженности населения вырос с 1,5 триллиона рублей в декабре 2011 г. до 1,7 триллиона рублей в июле 2012 г. Кредитная активность оставалась высокой, несмотря на то, что разрыв между ставками по банковским кредитам и ставкой рефинансирования Банка России оставался значительным. Это в основном объясняется высоким уровнем концентрации кредитования на одного заемщика в корпоративном секторе, а также отсутствием залогов при

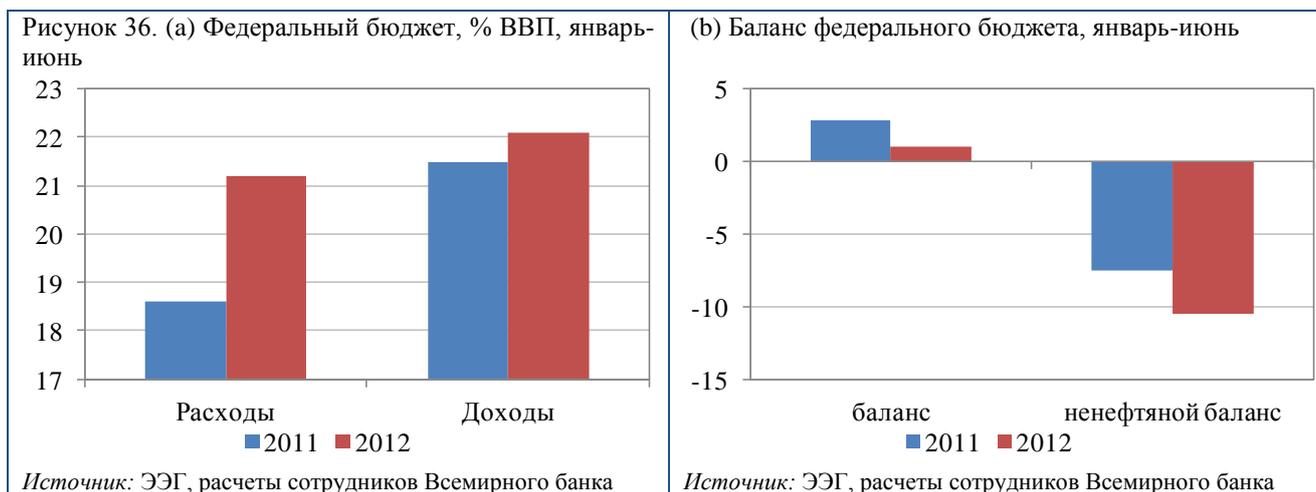
кредитовании физических лиц. Быстрый рост кредитной активности привел к тому, что показатель достаточности капитала банков снизился с 14,7% в декабре 2011 г. до 13,8% в июне 2012 г., а отношение кредитов к депозитам увеличилось за тот же период с 132% до 138%. При том, что доля просроченных кредитов остается стабильной с начала года (рисунок 35.b), поддержание качества кредитного портфеля в будущем может осложниться из-за роста инфляции и ослабления экономической активности.



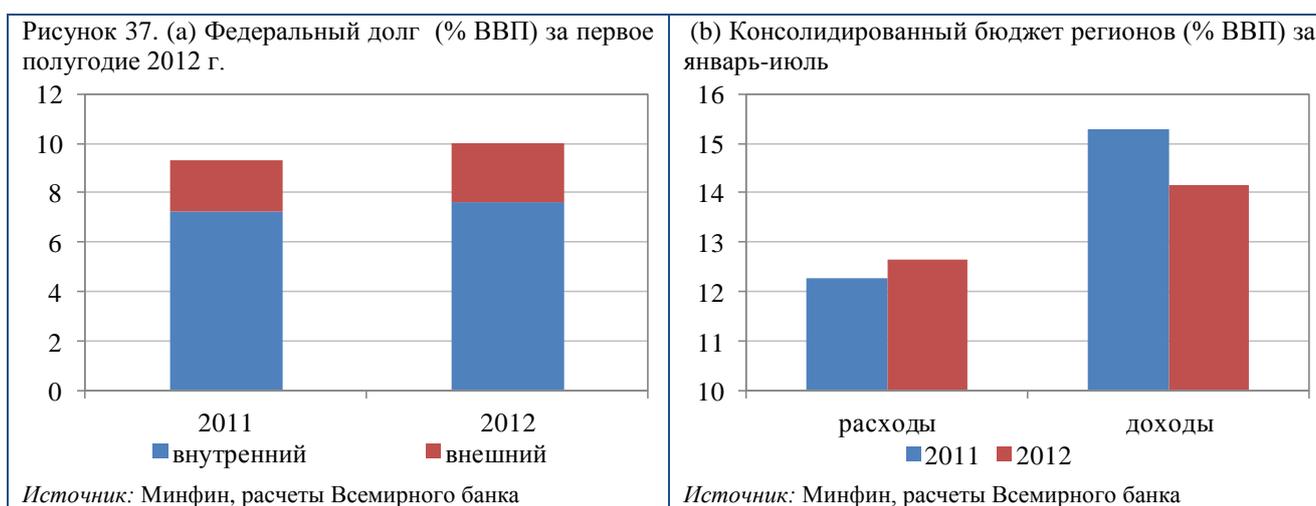
Государственный бюджет: бюджетная консолидация откладывается

На фоне высоких нефтегазовых доходов федеральный бюджет за первые шесть месяцев 2012 г. был исполнен с профицитом, несмотря на рост бюджетных расходов и сокращение ненефтегазовых доходов. Тем не менее, бюджетная политика в 2012 г. носила более мягкий характер, чем в 2011 г. В предстоящие годы Правительство РФ намеревается консолидировать бюджетные расходы лишь незначительными темпами, при этом ненефтегазовый дефицит бюджета останется значительным, а бюджетные резервы (стабилизационные фонды) будут ниже докризисных уровней.

В первом полугодии 2012 г. правительство смягчило бюджетную политику. В 2011 г. ненефтегазовый дефицит бюджета был сокращен на 2,9% ВВП, а часть сэкономленных средств была направлена на пополнение Резервного фонда в начале 2012 г. В 2012 г. бюджетная политика была смягчена. Во-первых, отчасти из-за осуществления опережающих выплат по некоторым статьям, расходы федерального бюджета в первом полугодии 2012 г. увеличились в номинальном выражении на 29%. В то же время доходы федерального бюджета выросли только на 17%. В результате бюджетные расходы за период до июня включительно увеличились до 21,2% ВВП – по сравнению с 18,6% годом ранее (рисунок 36). Профицит федерального бюджета сократился с 2,8% ВВП в прошлом году до 1% ВВП в текущем году, несмотря на увеличение доходов федерального бюджета. Во-вторых, рост федеральных доходов был обусловлен незначительным повышением средней цены на нефть марки «Юралс», наряду с ослаблением курса рубля, тогда как ненефтегазовые доходы федерального бюджета в процентных пунктах ВВП несколько сократились. Увеличение бюджетных расходов и снижение ненефтегазовых доходов, привели к увеличению ненефтегазового дефицита бюджета с 7,5% ВВП до 10,5% ВВП.



Федеральный долг увеличился, а дефицит консолидированного бюджета регионов сократился. Во-первых, долг федерального правительства (в % ВВП) за первые шесть месяцев текущего года вырос, хотя в целом он сохраняется на низком уровне (рисунок 37 и врезка 5). Во-вторых, в первом полугодии 2012 г. расходы консолидированного бюджета регионов увеличились незначительно, в то время как доходы сократились существенно.



В 2012 г. ожидается ухудшение сальдо бюджета. В то время как в первом полугодии 2012 г. федеральный бюджет был исполнен с профицитом, в законе о бюджете на 2012 г. с учетом поправок прогнозируется, что по итогам за год бюджет будет почти сбалансированным (таблица 8). Дефицит бюджета может в конечном итоге оказаться выше запланированного по двум причинам. Во-первых, корректировка бюджета в июне 2012 г. осуществлялась исходя из прогнозной цены на нефть марки «Юралс» в размере 115 долларов США за баррель, а это несколько выше средней цены на нефть в текущем году. Во-вторых, правительство в настоящее время изыскивает ресурсы для финансирования инициатив Президента РФ, что может привести к увеличению бюджетных расходов в конце 2012 г.

Правительство намеревается осуществить умеренную бюджетную консолидацию вплоть до 2015 г. Пересмотренный проект среднесрочного бюджета, опубликованный Минфином России в середине сентября, учитывает последние обязательства правительства по оборонным и социальным расходам, снижение импортных пошлин вследствие присоединения к ВТО, а также новое бюджетное правило (врезка 6). Прогнозируется, что баланс бюджета ухудшится в 2013 г., а затем улучшится в 2014 и 2015 гг., так что баланс федерального бюджета останется почти неизменным по сравнению с 2012 г. (таблица 9). Как ожидается, с 2012 по 2013 год сократятся нефтегазовые доходы, а затем они

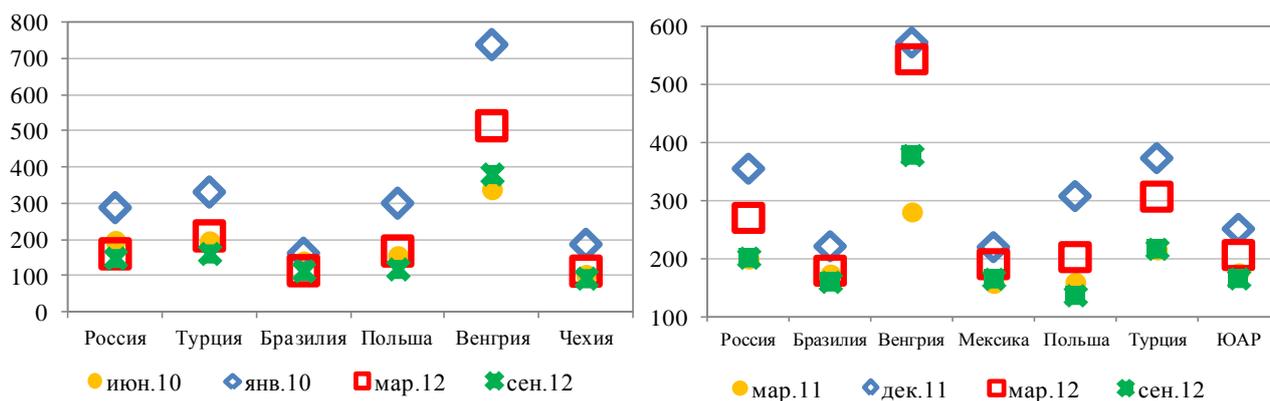
будут относительно постоянными. Динамика доходов в целом определяется динамикой нефтегазовых доходов, поскольку нефтегазовые доходы, по прогнозам, изменятся мало. В результате бюджетные расходы, как предполагается, сократятся за три года примерно на 2% ВВП, что позволит приспособиться к сокращению нефтегазовых доходов. Это приведет к сокращению нефтегазового дефицита бюджета до 8,6% ВВП в 2015 г. Для сравнения: докризисный целевой показатель, от которого правительство временно отказалось после начала кризиса, составлял 4,7% ВВП (рисунок 39). Министерство труда и социальной политики недавно внесло на рассмотрение концепцию третьей реформы пенсионной системы, которая содержит предложения о сокращении стимулов к досрочному выходу на пенсию и о добровольном участии в накопительной пенсионной системе (врезка 7).

Врезка 5. Рынки видят меньшие уровни риска в России

Высокие цены на нефть, значительный профицит счета текущих операций платежного баланса и низкий уровень государственного долга России, а также произошедшее в сентябре улучшение настроений на глобальных рынках способствовали тому, что восприятие рынком уровня риска в России улучшилось (рисунок 38). Спрэды по пятилетним кредитным дефолтным свопам и спрэды по суверенным облигациям с середины марта 2012 г. сократились. В рейтинге рынков Россия по-прежнему идет впереди Турции, но позади Бразилии.

Рисунок 335. (а) Спрэды по пятилетним кредитным дефолтным свопам (CDS) (в базисных пунктах);

(б) Спрэды по суверенным облигациям (в базисных пунктах)



Источники: Блумберг, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Таблица 8. Федеральный бюджет (% ВВП)

	2011		2012	
	исполнение	2012 до авг	Закон о бюджете	бюджетный план
Расходы	20,1	20,5	21,6	21,0
Доходы	20,9	21,8	20,1	20,9
Нефтегазовые доходы	10,4	11,0	9,5	10,5
Баланс	0,8	1,4	-1,5	-0,1
Ненефтяной баланс	-9,6	-9,6	-11,0	-10,6
Цена на нефть, US\$/баррель	109,3	110,7	110,0	115,0

Источники: Минфин России, Экономическая экспертная группа, расчеты сотрудников Всемирного банка.

Врезка 6. Новое бюджетное правило Российской Федерации, основанное на цене отсечения на нефть

6 июля 2012 г. Государственная Дума одобрила в первом чтении новое бюджетное правило, определяющее принципы использования нефтегазовых доходов. Данное правило устанавливает верхний предел расходов федерального бюджета, равный сумме нефтегазовых доходов при базовой цене на нефть, нефтегазовых доходов и лимита чистых заимствований в размере 1% ВВП. Любые нефтегазовые доходы, получаемые в результате превышения базового уровня цены на нефть, будут направляться в Резервный фонд до тех пор, пока его объем не составит 7% ВВП. После достижения этого порогового значения дополнительные доходы будут распределяться между Фондом национального благосостояния и приоритетными проектами в области развития. В 2013 г. базовая цена на нефть будет определяться как средняя цена за последние пять лет, с учетом первых шести месяцев 2012 г в качестве среднегодовой цены. Учетный период будет постепенно увеличиваться на один год, пока не достигнет 10 лет в 2018 г. Если цена на нефть упадет ниже базовой цены, образующийся дефицит доходов будет восполняться из Резервного фонда. При том, что правило вводится в действие с 1 января 2013 г., в нем содержатся положения, предусматривающие защиту расходных обязательств, уже принятых и заложенных в среднесрочный бюджет на 2012-2014 годы. При этом бюджетное правило будет применяться исходя из базовой цены на нефть в 91 доллар США за баррель, тогда как в проект бюджета на 2013 г. заложена цена в 97 долларов США за баррель.

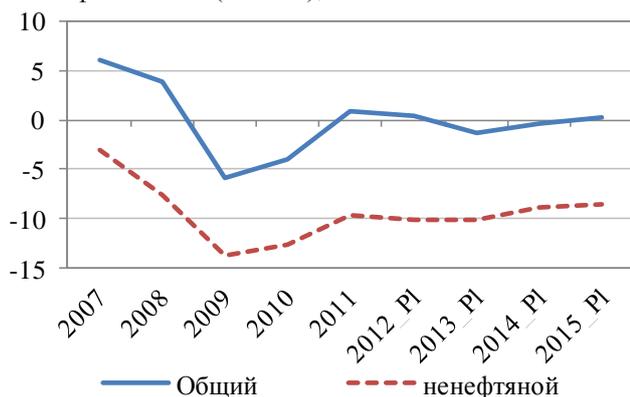
Таблица 9. Параметры проекта среднесрочного бюджета Российской Федерации (% ВВП)

	2012	Предварительная проект			окончательный законопроект		
	2012 План	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Консолидированный бюджет							
Расходы	37,6	37,9	36,6	35,9			
Доходы	38,0	36,6	36,2	36,2			
Баланс	0,4	-1,3	-0,4	0,3			
Федеральный бюджет							
Расходы	21	20,3	19,2	18,8	20,1	19,2	18,9
Доходы	20,9	18,8	18,6	18,7	19,3	19	18,9
Баланс	-0,1	-1,5	-0,6	-0,1	-0,8	-0,2	
Ненефтяной баланс	-10,6	-10,1	-8,9	-8,6			
Цена на нефть, US\$/баррель	115	97	101	104	97	101	104

Источники: Минфин России, расчеты сотрудников Всемирного банка.

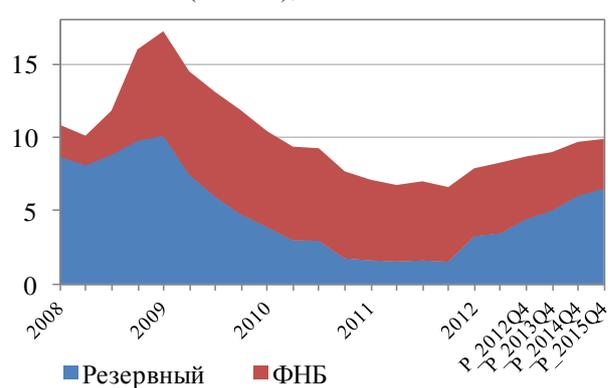
На пополнение бюджетных резервов (стабилизационных фондов) Российской Федерации, по-видимому, потребуется определенное время. Согласно параметрам проекта среднесрочного бюджета Российской Федерации, величина Резервного фонда, предназначенная для финансирования антикризисных мер в случае экономического кризиса, останется до 2015 г. ниже целевого показателя правительства в 7% ВВП. Данный целевой показатель на 3% ВВП ниже величины Резервного фонда до глобального финансового кризиса. В предстоящие годы правительство также намеревается использовать средства Фонда национального благосостояния, в котором накапливаются сэкономленные средства в рамках подготовки к старению населения, для покрытия дефицита пенсионной системы. В то же время федеральный долг, согласно проектировок, увеличится с 10% ВВП в первом полугодии 2012 г. до 14,4% ВВП в 2015 г.

Рисунок 39. (а) Баланс федерального бюджета: общий и нефтегазовый (% ВВП);



Источник: Минфин, расчеты Всемирного банка

(b) Резервный фонд и Фонд национального благосостояния (% ВВП);



Источник: Минфин, расчеты Всемирного банка

Врезка 7. Пересмотр негосударственного компонента пенсионной системы в странах Восточной Европы

За последние пятнадцать лет многие страны Восточной Европы, в т.ч. Россия, провели кардинальные реформы своих пенсионных систем. В 14 странах был введен второй, негосударственный компонент в дополнение к первому (обязательному, распределительному) компоненту. Второй компонент, как правило, является обязательным (работники обязаны в нем участвовать), накопительным (пенсии выплачиваются из фонда, накопленного за счет взносов), и основанным на механизме установленных взносов (размер пенсии определяется величиной средств, накопленных на пенсию гражданина). Во многих странах первый и второй компоненты пенсионной системы зачастую сочетаются с третьим – системой добровольного накопительного пенсионного обеспечения.

Однако в результате кризиса финансирование второго компонента пенсионной системы в некоторых странах было сокращено. В России Министерство труда и социальной политики недавно опубликовало предложение о реформировании пенсионной системы Российской Федерации. Наряду с предложением об ограничении досрочного выхода на пенсию и принятии других мер, предлагается сократить ставки взносов в накопительную систему и сделать участие в ней добровольным.

Страны Восточной Европы отказались от реформ по трем причинам. Во-первых, кризис выявил важность обеспечения финансирования пенсионных выплат первого компонента. Размер взносов в первый компонент пострадал из-за снижения заработной платы и роста безработицы. Во-вторых, введение второго компонента пенсионного обеспечения затрудняет для стран-членов ЕС соблюдение положений Европейского пакта о стабильности и росте. В-третьих, при том, что реформы, вероятно, начнут приносить плоды еще нескоро, поскольку размер второго компонента во многих странах по-прежнему незначителен, результаты функционирования накопительных систем далеко не всегда оправдывают ожидания. До кризиса негосударственные пенсионные схемы, как правило, демонстрировали приличные уровни доходности. Страны, внедрившие у себя второй компонент пенсионной системы, как правило, также показывают более достойные результаты с точки зрения долгосрочной устойчивости пенсионной системы, хотя это главным образом отражает тот факт, что они более активно снижали размеры пенсионных выплат в рамках первого компонента. Тем не менее, совершенно очевидно, что ожидания оказались чрезмерно оптимистичными. Правительствам пришлось поддерживать формирование финансовых ресурсов на выплату пенсий в переходный период гораздо дольше, чем это ожидалось.

Из опыта последних реформ можно извлечь следующие уроки:

- Внезапные изменения приводят к нестабильности и могут подрывать доверие к пенсионным системам и веру в правительство.
- Эффект для бюджета от отмены накопительного компонента зачастую является незначительным, поскольку улучшение состояния бюджета в краткосрочной перспективе нивелируется ухудшением общего баланса бюджета в долгосрочной перспективе.
- В некоторых странах основные издержки в связи с отменой накопительного компонента несут граждане - в

виде снижения пенсионных выплат после выхода на пенсию.

- Независимо от режима второго компонента пенсионной системы, крайне важно решать существующие структурные проблемы, будь то в сфере пенсионного обеспечения или иных областях. Многим странам необходимо повышать пенсионный возраст, осуществлять рационализацию специальных схем и пособий по нетрудоспособности, переходить от индексации пенсионных выплат в соответствии с ростом заработной платы в стране к индексации в соответствии с уровнем инфляции, а также совершенствовать регулирование деятельности частных пенсионных фондов.

Источники: Перспективы развития пенсионного обеспечения, ОЭСР (2012); МВФ (2011); Всемирный банк (2012).

II. ПРОГНОЗ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Перспективы: снижение темпов экономического роста

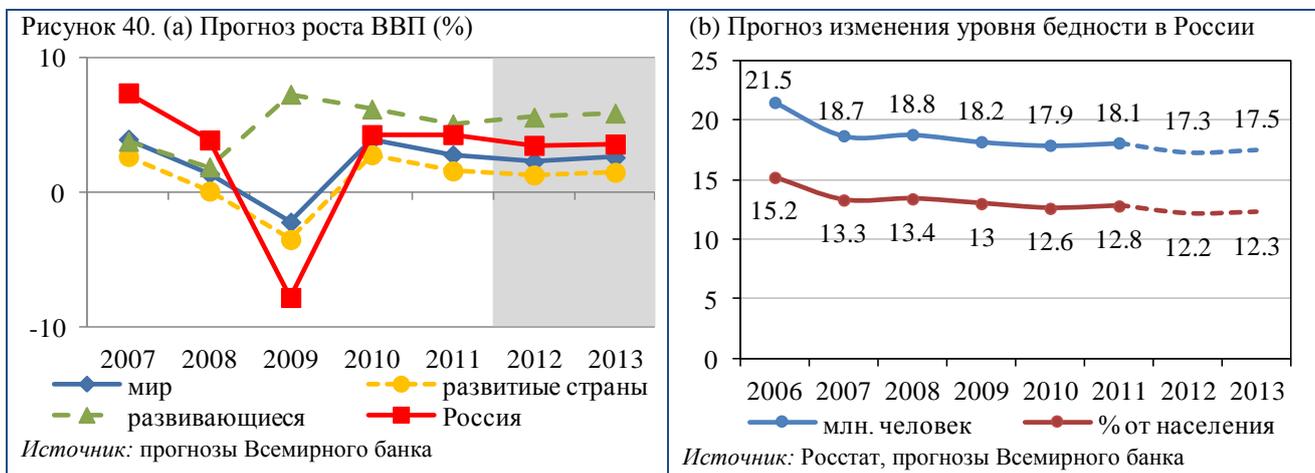
Темпы экономического роста в России снижаются на фоне слабых перспектив роста мировой экономики, засухи в сельском хозяйстве, замедления роста внутреннего спроса и ускорения инфляции. К числу факторов, которые могут затормозить рост, относятся возможное падение цен на нефть в ответ на стабилизацию ситуации с поставками нефти, а также замедление темпов роста мирового спроса. Фактор, способный ускорить рост – это улучшение настроений на мировых рынках, которое наблюдается в последнее время и ведет к восстановлению как внешнего, так и внутреннего спроса. В рамках базового сценария уровень бедности имеет тенденцию к сокращению благодаря стабильному росту доходов населения, несмотря на рост продовольственной инфляции.

Несмотря на снижение напряженности на мировых рынках, которое наблюдается в последнее время, темпы роста мировой экономики остаются низкими. После стабилизации ситуации в начале года, в мае-июне увеличились опасения по поводу долгового кризиса в еврозоне, что стало сдерживающим фактором для мировой торговли и мирового промышленного производства. В то же время экономическая активность в крупнейших развивающихся странах замедляется. В последнее время настроение рынка улучшилось благодаря прогрессу в укреплении системы финансовой защиты Европы, которого добились европейские политики, а также благодаря формированию европейского Банковского союза и проведению дополнительного денежного стимулирования в Европе, США и Японии. Даже если допустить, что процесс восстановления финансовых рынков продолжится, глобальный рост, вероятно, лишь немного ускорится в четвертом квартале 2012 г. и останется относительно слабым в течение 2013 г. Согласно текущим прогнозам, мировой ВВП увеличится на 2,3% в 2012 г. и на 2,5% в 2013 г., что примерно на 0,2 и 0,5 процентного пункта ниже весеннего прогноза (Таблица 10). Более того, существует ряд факторов, которые могут еще больше снизить темпы роста мировой экономики, включая трудности реализации реформ в еврозоне, проблемы с бюджетным дефицитом в США, перегретый банковский сектор в Китае и высокие мировые цены на продовольствие.

Таблица 10. Прогноз роста ВВП (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (погноз)	2013 (погноз)
мир	4,0	1,4	-2,2	3,9	2,8	2,3	2,6
развитые страны	2,7	0,1	-3,5	2,8	1,6	1,3	1,5
развивающиеся страны	3,8	1,9	7,3	6,2	5,1	5,6	5,9
Россия	7,4	3,9	-7,8	4,3	4,3	3,5	3,6

Источник: прогнозы сотрудников Всемирного банка



Ожидается, что в течение ближайшего года темпы роста российской экономики снизятся. Во второй половине 2012 г. экономический рост должен замедлиться под влиянием негативных эффектов базы, повышения уровня инфляции, засухи в сельском хозяйстве (Врезка 8) и низкой активности мировых рынков. Несмотря на небольшое повышение цен на нефть, мы прогнозируем снижение темпов роста в России с 4,3% в 2011 г. до 3,5% в 2012 г. и 3,6% в 2013 г. (Таблица 10). Это представляет собой корректировку предыдущего прогноза на 2012 г. на 0,4 процентного пункта и прогноза на 2013 г. на 0,5 процентного пункта. Такая корректировка является отражением низкого урожая в сельском хозяйстве и худшей мировой конъюнктуры по сравнению с ожиданиями в начале года. Напряженность на рынке труда, низкий урожай зерна и недавнее повышение регулируемых цен на услуги ЖКХ в краткосрочной перспективе будут оказывать дальнейшее повышательное давление на уровень цен в России. К концу 2012 г. инфляция составит примерно 6,5-7,0% и, в 2013 г., возможно, будет несколько выше пересмотренного целевого показателя Банка России, который составляет от 5 до 6%. Несмотря на ускорение инфляции, частное потребление останется основным фактором роста, чему будет также способствовать низкий уровень безработицы. При том, что коэффициент использования мощностей близок к докризисному значению, частные инвесторы, вероятно, будут проявлять осторожность до тех пор, пока не улучшатся настроения на мировых рынках, и экономика вновь не обретет динамичность. С учетом большого нефтяного дефицита бюджета правительству будет трудно наращивать государственные инвестиции.

Таблица 11. Основные экономические показатели в соответствии с базовым прогнозом

	2011	2012 (прогноз)	2013 (прогноз)
Рост ВВП, %	4,3	3,5	3,6
Баланс бюджета расширенного правительства, % ВВП	1,6	0	-0,1
Баланс счета текущих операций, млрд. долл.	101	80,1	59,1
Баланс счета текущих операций, % ВВП	5,5	4,1	2,8
Баланс финансового счета и операций с капиталом, млрд. долл.	-75,3	-61	-36
Баланс финансового счета и операций с капиталом, % ВВП	-4,1	-3,1	-1,7
Цена сырой нефти, (средняя цена, ВБ, долларов США за баррель)	104	105,7	105,8

Источник: прогнозы сотрудников Всемирного банка.

Профицит счета текущих операций и дефицит счет капитала должны сократиться во второй половине 2012 г. и в 2013 г. По нашим прогнозам, профицит счета текущих операций достигнет в 2012 г. 4,1% ВВП, после чего он сократится до 2,8% ВВП в 2013 г. Рост импорта, опирающийся на индивидуальное потребление и стабильный рубль, будет опережать рост экспорта. Дефицит счета операций с капиталом должен сократиться с 3,1% ВВП в 2011 г. до 1,7% ВВП в 2012 г. на фоне сокращения профицита счета текущих операций. На 2013 г. мы прогнозируем дальнейшее укрепление счета операций с капиталом благодаря возврату в страну недолгового капитала, сокращению долговых платежей и улучшению возможностей банков и нефинансовых корпораций по рефинансированию существующих и получению новых займов. Вследствие высоких цен на нефть в 2012 и 2013 гг. страна, вероятно, будет иметь сбалансированный консолидированный бюджет, даже при том, что нефтегазовый дефицит и в том и в другом году по-прежнему превысит 10% ВВП.

Существуют как положительные, так и отрицательные риски для базового сценария. Главный фактор, который может привести к превышению прогнозных показателей, заключается в том, что предприятия могут отреагировать на высокую загруженность производственных мощностей быстрее, чем ожидалось, и осуществят более масштабные инвестиции. Кроме того, улучшение настроения рынка, которое наблюдается в последнее время, может ускорить восстановление европейской и мировой экономики по сравнению с прогнозами. Главным риском более низкого показателя роста по сравнению с прогнозным остается устойчивое падение цен на нефть. Это может произойти вследствие уменьшения перебоев в поставках нефти с Ближнего Востока, а также вследствие дальнейшего замедления роста мировой экономики и углубления рецессии в Европе. При этом на ближайшую перспективу важными факторами стабилизации экономики являются гибкая курсовая политика и устойчивость потребления домашних хозяйств к падению цен на нефть. Если предположить, что в 2013 г. цена барреля нефти упадет до 80 долларов, то темпы роста снизятся до 3,3% в 2012 г. и 1,5% в 2013 г. (Таблица 12). Кроме того, при данном прогнозе консолидированный бюджет будет исполнен с дефицитом.

Таблица 12. Основные экономические показатели в соответствии с прогнозом, предусматривающим более низкие цены на нефть

	2011	2012 (прогноз)	2013 (прогноз)
Рост ВВП, %	4,3	3,3	1,5
Баланс бюджета расширенного правительства, % ВВП	1,6	-0,5	-2,8
Цена сырой нефти, (средняя цена, ВБ, долларов США за баррель)	104	101	80

Источник: прогнозы сотрудников Всемирного банка.

В рамках базового сценария прогнозируется небольшое снижение уровня бедности вследствие низкой безработицы и стабильного роста доходов населения. Согласно оценкам, доля населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума, сократится с 12,8% в 2011 г. до 12,2% в 2012 г. и 12,3% в 2013 г. (Рисунок 40.б). В результате число бедных сократится с 18,1 млн. человек в 2011 г. до

17,5 млн. человек в 2013 г. Сокращению бедности в 2012 г. способствует низкий уровень продовольственной инфляции в первом полугодии. Ожидается, что во второй половине 2012 г. и в 2013 г. уровень бедности стабилизируется в результате замедления темпов экономического роста и повышения темпов продовольственной инфляции вследствие засухи и эффекта базы.

Врезка 8. Влияние засухи 2012 года на объем производства и цены в России

В 2012 г. несколько крупных сельскохозяйственных регионов России подверглись засухе. Из-за тяжелых погодных условий сократилось производство зерновых. В результате, согласно последним оценкам правительства, объем производства зерна должен сократиться до 70 млн. тонн (в 2011 г. – 94,2 млн. тонн). С учетом доли сельскохозяйственного производства в ВВП (около 4%), а также доли производства зерна в совокупном объеме сельскохозяйственного производства (около 15%) можно предположить, что падение производства зерна приведет к сокращению объема ВВП примерно на 0,2 процентного пункта.

От засухи пострадала не только Россия, но и другие мировые производители зерна, включая США и Украину. К концу сентября мировые цены на пшеницу достигли примерно 350 долларов США за тонну, т.е. приблизительно того же уровня, что и во время предыдущей засухи 2010 г. (Рисунок 41). Рост мировых цен и засуха на территории страны привели к повышению продовольственных цен в России. Последнее повышение продовольственных цен может увеличить инфляцию ИПЦ в 2012 г. примерно на 0,3 процентных пункта.

Несмотря на то, что в России прогнозируется урожай, обеспечивающий внутреннее потребление, высокие мировые цены повышают привлекательность экспорта для сельхозпроизводителей. Российские экспортеры уже продали около 9,2 млн. тонн. Однако у России все еще есть примерно 17,8 млн. тонн зерна, оставшихся с прошлого года. Это означает, что существует излишек зерна, который можно экспортировать. При этом правительство готово уже в октябре при необходимости осуществить интервенции на рынке зерна, используя имеющиеся резервы, для того чтобы стабилизировать внутренние цены на пшеницу в некоторых регионах страны.

Рисунок 41. Экспортная цена российской пшеницы (долл. США/т)



Источник: Блумберг.

Врезка 9. Развитие событий на мировом нефтяном рынке

Снизившись почти на 25% по сравнению с мартовским пиком, цена на сырую нефть (усредненная оценка Всемирного банка) опять начала расти и в сентябре достигла 108 долларов за баррель. Снижение цены на нефть, наблюдавшееся в предыдущие месяцы, в основном, отражало ухудшившиеся перспективы развития мировой экономики, включая замедление роста в Китае и опасения по поводу дальнейшего ухудшения долговых проблем в Европе. Недавний подъем цен отражает, главным образом, проблемы со стороны предложения, в том числе, резкое сокращение добычи нефти в Иране из-за введения эмбарго Европейским союзом, а в самое последнее время – опасения ответного удара Израиля против Ирана. Боевые действия в Ливии и Сирии еще больше увеличили неопределенность ситуации. Эти проблемы усугубляют трудности, связанные с ограниченным объемом резервных мощностей в странах ОПЕК, которые сейчас составляют, согласно оценкам, 2,5 млн. баррелей в сутки. Что касается экономических причин, то повышению цен на нефть еще больше способствовали принятые меры экономической политики: сначала Европейский центральный банк

приступил к программе выкупа облигаций, а недавно Федеральная резервная система объявила о запуске третьей программы количественного смягчения (QE3). При этом денежно-кредитная политика во многих странах мира также остается довольно мягкой.

После периода относительно вялого роста, отмечавшегося со второго квартала 2011 г. по первый квартал 2012 г. (от 0,2 до 0,5 млн. баррелей в сутки), во втором квартале 2012 г. спрос на нефть вырос на 1,5 млн. баррелей в сутки (к соответствующему периоду прошлого года). Однако этот скачок был практически не связан с ценой – он отражал высокие темпы роста в Японии, которая по окончании затишья во втором квартале 2011 г. (после землетрясения) увеличила потребление нефти для производства электроэнергии. Кроме того, другие страны-двигатели роста, такие, как Китай, Индия и ряд государств Ближнего Востока, выплачивают большие субсидии, что делает спрос на нефть неэластичным по отношению к колебанию цен.

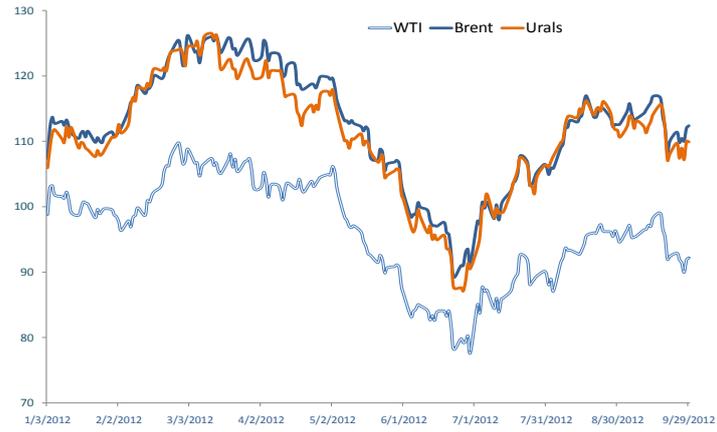
Добыча в странах ОПЕК сохраняется на очень высоком уровне. Однако большая часть роста поставок приходится на Саудовскую Аравию, Кувейт и ОАЭ. Поскольку уровень добычи в Иране резко сократился после введения санкций в третьем квартале 2012 г., меры, принятые Саудовской Аравией, которая добывает почти 10 млн. баррелей в сутки, сыграли важную роль в сохранении достаточно большого объема поставок на мировой рынок нефти. Вместе с тем, увеличение добычи нефти в странах ОПЕК означает сокращение резервных мощностей ОПЕК, которые сейчас составляют, согласно оценкам, 2,5 млн. баррелей в сутки, что может повысить чувствительность нефтяного рынка к шокам.

В соответствии с прогнозом, цена нефти на мировом рынке в 2012 г. составит 105,7 долларов (прогноз сентября) за баррель и практически не изменится в 2013 г. Такой прогноз подразумевает, что текущая проблема перебоев с поставками нефти будет со временем урегулирована, а санкции против Ирана не будут иметь долгосрочных последствий. До сих пор мощности ОПЕК были достаточными для того, чтобы компенсировать сокращение иранского экспорта. Предполагается, что в течение прогнозируемого периода мировой спрос на нефть увеличится на 1,0-1,5%, причем этот рост придется исключительно на страны, не являющиеся членами ЕС. Ожидается, что в 2012 г. поставки нефти из стран, не входящих в состав ОПЕК, вырастут примерно на 1,0 млн. баррелей в сутки и в дальнейшем будут незначительно увеличиваться. Важнее то, что резкое расширение добычи сланцевой нефти в США (и все в большей степени в других регионах) превращается в крупный источник роста предложения.

Предполагается, что в 2015 г. разница в ценах на нефть марок Brent и WTI начнет сокращаться в связи с запланированным строительством новых нефтепроводов и реверсов для транспортировки излишков канадской и американской сырой нефти на нефтеперерабатывающие заводы в районе Мексиканского залива. Разница между ценами нефти марок Brent и WTI, которая, начиная с февраля, составляла, в среднем, около 18%, в начале августа превысила 20%, что отражало не только геополитические опасения мировых рынков, но и обеспеченность нефтью Соединенных Штатов Америки. Нефть марки Urals торгуется с небольшим дисконтом по отношению к марке Brent (около 1% в 2011-2012 гг.). Обычно, когда предложение нефти марки Urals превышает спрос, этот дисконт растет. А когда наступает напряженность с поставками в средиземноморский регион, дисконт практически равен нулю. Ожидается, что цена нефти марки Urals будет снижаться по сравнению с ценой нефти марки Brent, поскольку возобновилась добыча малосернистой легкой нефти, а нефть, дополнительно добываемая странами ОПЕК, относится к более тяжелым сортам.

Для этого прогноза характерен ряд рисков. По-прежнему существуют риски, касающиеся мирового предложения нефти, связанные с дальнейшим ухудшением ситуации на Ближнем Востоке, а также с техническими проблемами. Крупный перебой в поставках может ограничить предложение, в результате чего цены могут подскочить до уровня, превышающего 150 долларов за баррель, в зависимости от тяжести и продолжительности кризиса и ответной реакции (меры, принимаемые ОПЕК, распечатывание стратегических резервов и сокращение спроса). Риски, которые могут привести к ценам ниже прогнозных, включают более низкий спрос на нефть вследствие более медленного роста мировой экономики, и, в особенности, снижения спроса со стороны Китая, но в меньшей степени со стороны других развивающихся стран. Одним из ключевых факторов стабильности нефтяных цен станет то, насколько эффективно страны ОПЕК (прежде всего, Саудовская Аравия) смогут принимать меры в ответ на изменение спроса на сырую нефть. В прошлом странам ОПЕК удавалось очень быстро принимать ответные меры для поддержания нижнего уровня цен путем резкого сокращения добычи нефти, но при этом они не хотели устанавливать ценовой потолок. Тем не менее, несмотря на повышение нефтеемкости ВВП в развивающихся странах, она еще не достигла уровней, которые могут затормозить экономический рост.

Рисунок 42. Суточная динамика цен на нефть марок WTI Brent и Urals (долларов за баррель)



Notes: WTI and Brent and nearby futures closing; Urals is FOB, Baltic delivery
Source: Datastream and World Bank.

III. Экономическая политика: на повестке дня три задачи

В начале года, несмотря на сложные внешнеэкономические условия, российская экономика продемонстрировала стабильные показатели, однако сейчас экономический рост замедляется. Для придания импульса экономическому развитию страны правительство должно решить три непростые задачи. Во-первых, необходимо повысить эффективность макроэкономической политики для того, чтобы поддерживать устойчивость экономического роста. Во-вторых, власти должны суметь противостоять негативным эффектам в случае усиления неопределенности в мировой экономике. Наконец, необходимо довести до конца структурные реформы с целью повышения производительности труда и диверсификации экономики в соответствии с целями долгосрочной экономической политики правительства.

В последнее время российская экономика демонстрирует уверенные показатели. На фоне высоких цен на нефть темпы роста были стабильными, состояние счета текущих операций – устойчивым, бюджет по-прежнему исполнялся с профицитом, а безработица достигла рекордно низких значений. Однако сегодня экономический рост замедляется, а инфляция растет. Для того чтобы придать новый импульс росту экономическая политика страны должна быть направлена на решение трех непростых задач.

Обеспечение сбалансированности экономики в краткосрочной перспективе

Экономический рост в первом полугодии 2012 г., по-видимому, превысил потенциальные темпы роста российской экономики. Рост инфляции, стремительный рост кредитования, ужесточение условий на рынке труда – все эти признаки указывают на перегрев экономики. Однако в то время как в начале года экономический рост набирал темп, а инфляция снижалась, в последние месяцы динамика изменилась на противоположную. Рост экономической активности замедлился главным образом из-за ослабления внутреннего спроса. А инфляция начала расти в результате повышения регулируемых государством тарифов, роста продовольственных цен и реализации отложенных эффектов высокого внутреннего спроса и ослабления рубля. Недавнее ужесточение денежно-кредитной политики помогает экономике перейти к более устойчивым темпам экономического роста. Приоритетная задача бюджетной политики состоит в том, чтобы придерживаться консервативных планов бюджетных расходов и накапливать сверхдоходы от нефти. Ориентация денежно-кредитной политики на сохранение низкого уровня инфляции поможет сдерживать инфляционные ожидания и будет способствовать возврату инфляции в целевой диапазон, определенный Банком России на 2013г.

Подготовка к возможным кризисам в будущем

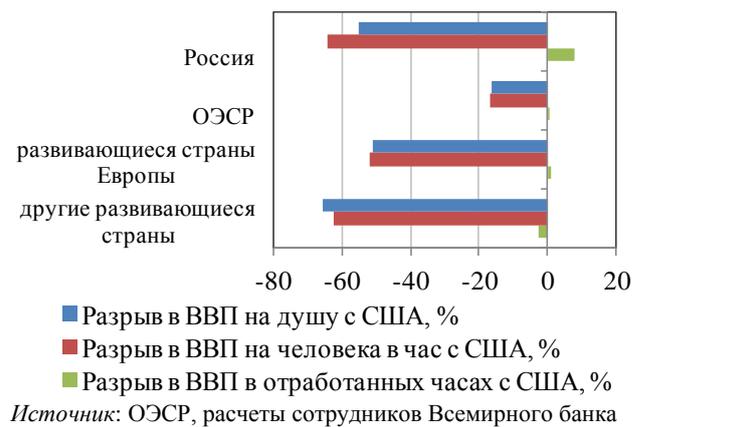
В условиях неопределенной внешнеэкономической конъюнктуры крайне важно укреплять основы макроэкономической политики. В июне 2012 г. внезапное падение цен на нефть, вызванное опасениями по поводу ситуации в еврозоне, напомнило о том, как быстро могут меняться экономические перспективы России. Оно также продемонстрировало важную роль гибкого валютного курса как амортизатора шоков в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры. Кроме того, при подобном сценарии экономику можно поддержать с помощью таких важных инструментов, как эффективное применение автоматических фискальных стабилизаторов и предоставление достаточного объема ликвидности банкам. Снижению степени уязвимости экономики перед негативными эффектами, связанными с неопределенностью мировой конъюнктуры, может способствовать укрепление основ макроэкономической политики по трем направлениям. Во-первых, бюджетная политика должна руководствоваться четким целевым показателем на среднесрочную перспективу. До кризиса Россия, в соответствии с передовой международной практикой в качестве целевого бюджетного показателя на среднесрочную перспективу, приняла

сокращение нефтегазового дефицита бюджета до 4,7% ВВП. Во время кризиса российское правительство временно отказалось от этого ориентира, и в текущем году нефтегазовый дефицит бюджета, скорее всего, превысит 10% ВВП. Сейчас Россия находится в процессе принятия нового бюджетного правила, которое позволит сократить нефтегазовый дефицит бюджета по сравнению с 2012-2014 гг., однако этот дефицит все еще будет оставаться высоким по сравнению с докризисными ориентирами. Применение этого правила должно идти в русле задач по пополнению бюджетных резервов и обеспечению справедливого распределения рентных доходов от невозобновляемых природных ресурсов в отношении будущих поколений. Кроме того, бюджетное правило должно применяться последовательно и дополняться принятием устойчивого среднесрочного плана по постепенной отмене неэффективных бюджетных расходов, повышению качества предоставления важнейших государственных услуг и сохранению инвестиционных программ, способствующих ускорению роста. Кроме того, не следует снижать эффективность бюджетного правила путем регулярного принятия бюджетных поправок. Во-вторых, повышение гибкости курса рубля облегчает переход к полному таргетированию инфляции до 2014 г. Кроме того, гибкий курс рубля помогает Банку России противостоять скачкам цен на нефть без значительных потерь для своих валютных резервов, а также служит отрицательным стимулом для притока спекулятивного капитала. В-третьих, для повышения стабильности экономики и развития финансовых рынков России большое значение имеет укрепление банковского надзора, в том числе в части межбанковского кредитования.

Повышение потенциала экономического роста

До кризиса темпы роста российской экономики превышали 7%. Сейчас темпы роста упали ниже 4%, при этом наблюдается устойчивый отток капитала. В условиях, когда безработица достигла рекордно низких значений, уровень использования производственных мощностей приближается к докризисному максимуму, а цены на нефть, по прогнозам, останутся практически неизменными, экономике будет трудно обрести новый импульс к росту. Кроме того, в более отдаленной перспективе неблагоприятное влияние на экономический рост окажут такие факторы, как старение населения и сокращение численности трудовых ресурсов, а также сокращение объемов добычи нефти. Для придания импульса экономическому росту необходимо устранить структурные препятствия и повысить производительность труда. В 2011 г. разрыв в показателях объема выпуска на один час отработанного времени по сравнению со США в России был больше, чем в других странах с развивающимися рынками (рисунок 42). При этом Указ Президента РФ «О долгосрочной государственной экономической политике» устанавливает смелые целевые показатели на предстоящие годы (врезка 9). Перед Россией стоят следующие задачи: создание для работников и предпринимателей условий, которые позволят им вносить вклад и извлекать выгоды из экономического процветания страны; совершенствование государственного управления; развитие судебной системы. Сюда относится и задача сокращения участия государства в экономике за счет проведения приватизации. Один из успешных примеров в этом отношении – продажа в сентябре 2012 г. 7,6% акций Сбербанка, ведущего финансового учреждения страны, на сумму 5,1 млрд. долларов США. Присоединение России к ВТО, состоявшееся 22 августа 2012 г., стало важной вехой в процессе повышения конкурентоспособности российской экономики. Планы России по вступлению в ближайшие несколько лет в ОЭСР создают еще один стимул для проведения реформ. При этом важно подкреплять преимущества от присоединения к международным организациям дополнительными мерами по улучшению инвестиционного климата и предпринимательской среды, как на федеральном, так и региональном уровне (врезка 10).

Рисунок 43. Разрыв в показателях уровня доходов, производительности труда и количества часов отработанного рабочего времени в расчете на душу населения в 2011 г.



Врезка 10. Целевые показатели долгосрочной экономической политики России

7 мая 2012 г. Президент РФ Владимир Путин подписал Указ «О долгосрочной государственной экономической политике». В Указе поставлены цели повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста, увеличения доходов населения и достижения технологического лидерства российской экономики.

Рисунок 36. (а) Инвестиции в основной капитал (% ВВП); (б) Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей (% ВВП)

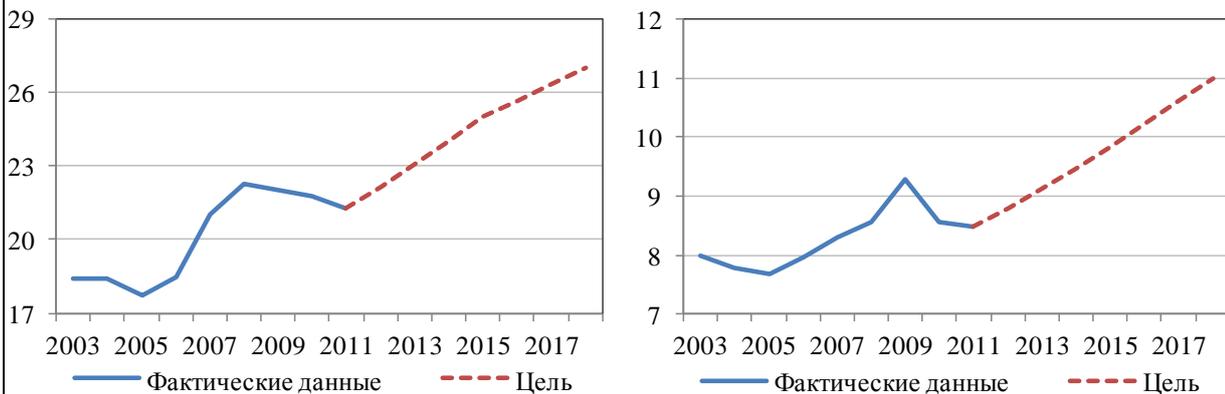
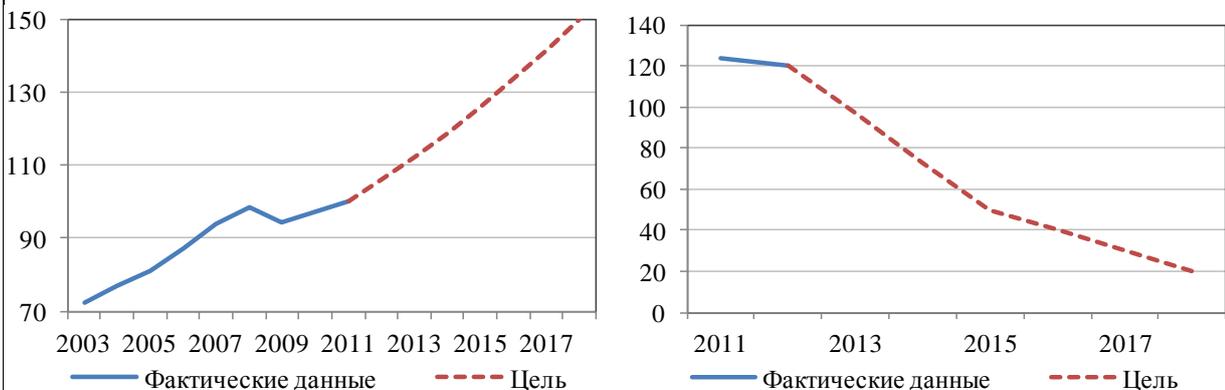


Рисунок 37. (а) Производительность труда (ВВП на одного работника); (б) Позиция России в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса



Источники: Указ Президента РФ «О долгосрочной государственной экономической политике», Росстат, доклад «Ведение бизнеса», расчеты сотрудников Всемирного банка.

Примечание. Пятый целевой показатель – создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году.

Врезка 11. Условия ведения бизнеса в России сильно различаются по регионам

В исследовании «Ведение бизнеса» оцениваются системы нормативного регулирования, которые затрагивают отечественные предприятия малого и среднего бизнеса, функционирующие в форме обществ с ограниченной ответственностью. В ежегодно публикуемом докладе «Ведение бизнеса», в котором проводится сравнительный анализ условий для ведения бизнеса в 183 странах мира, Россия представлена городом Москвой. Однако российские предприниматели сталкиваются с разными условиями в зависимости от того, в каком регионе страны они открывают и ведут свой бизнес. Исследование «Ведение бизнеса – 2009» было первым субнациональным проектом в России, который вышел за пределы Москвы. Данный проект предусматривает оценку региональных систем нормативного регулирования и выявление межрегиональных различий с охватом 10 городов. Оценка проводилась по четырем показателям: создание компании, получение разрешений на строительство, регистрация собственности, международная торговля.

В исследовании «Ведение бизнеса – 2012» проводится актуализация информации за 2008 г. и отслеживается прогресс в реализации реформ в области предпринимательской среды по трем индикаторам: создание компании, получение разрешений на строительство и регистрация собственности. Также проводится оценка по новому показателю - подключение к электросетям, при этом анализ расширяется с охватом 20 дополнительных городов.

Здесь необходимо сделать несколько замечаний. Во-первых, итоговый рейтинг за текущий год не следует сравнивать с рейтингом «Ведение бизнеса в России» за 2009 г. по ряду причин. Новый сводный рейтинг включает показатель «подключение к электросетям», а старый рейтинг включал показатель «международная торговля». Некоторые другие изменения могут быть отнесены на счет недавнего уточнения методологии оценки показателя «получение разрешений на строительство».

Во-вторых, уверенные лидеры по отдельным показателям остаются наверху рейтинговой таблицы. Например, Казань показала хорошие результаты по показателям «создание компании» и «регистрация собственности» в 2009 г. и продолжает лидировать по этим показателям. Иркутск остался в тройке лучших городов по легкости создания компаний и получения разрешений на строительство благодаря продолжающимся реформам.

В-третьих, ни один город не имеет одинаково хороших результатов по всем показателям. Например, Ростов-на-Дону занимает высокие позиции по индикаторам «подключение к электросетям» и «регистрация собственности», но отстает по показателю «создание компании». Калининград занимает третье место по легкости получения разрешений на строительство, и третье же место – но только снизу таблицы – по подключению к электросетям и регистрации собственности. Санкт-Петербург благодаря проводимым реформам поднялся на первую строчку рейтинга по легкости создания компаний, но отстает по другим показателям. Эти результаты могут служить ориентиром для политиков при выборе направлений, по которым можно добиться улучшений без серьезных законодательных изменений. Города могут обмениваться опытом и учиться друг у друга.

В-четвертых, спрос на услуги для бизнеса в небольших городах, как правило, ниже, чем в крупных деловых центрах. Высокий спрос может приводить к появлению «узких мест» и повышению стоимости таких услуг в больших городах, но, с другой стороны, большие города могут получать экономию от масштаба и, возможно, располагают большими ресурсами для инвестиций в модернизацию административных структур.

И, наконец, некоторые регионы провели реформы в сфере ведения бизнеса в последние месяцы. Что касается Москвы, то последняя оценка по этому городу будет представлена в Глобальном докладе «Ведение бизнеса» в конце октября.

Таблица 7. Рейтинг российских регионов по четырем показателям ведения бизнеса

Город	Регион	Создание компании	Получение разрешения на строительство	Подключение к электросетям	Регистрация собственности
Иркутск	Иркутская область	8	6	10	18
Калининград	Калининградская область	11	3	22	22
Калуга	Калужская область	17	9	15	1
Казань	Республика Татарстан	4	14	17	4
Кемерово	Кемеровская область	28	21	7	29
Хабаровск	Хабаровский край	24	29	8	17
Киров	Кировская область	13	5	4	20
Москва	Московская область	25	30	30	26
Мурманск	Мурманская область	12	19	27	23
Новосибирск	Новосибирская область	23	18	29	24
Омск	Омская область	19	20	13	4
Пермь	Пермский край	13	12	18	27
Петрозаводск	Республика Карелия	6	16	21	8
Ростов-на-Дону	Ростовская область	26	15	3	4
Самара	Самарская область	22	24	28	8
Саранск	Республика Мордовия	20	8	1	8
Санкт-Петербург	Санкт-Петербург	1	9	24	27
Ставрополь	Ставропольский край	4	2	9	19
Сургут	Ханты-Мансийский АО	30	1	19	8
Томск	Томская область	15	6	10	25
Тверь	Тверская область	21	25	14	8
Ульяновск	Ульяновская область	3	4	5	8
Владикавказ	Республика Северная Осетия	27	11	2	2
Владивосток	Приморский край	18	22	23	3
Волгоград	Волгоградская область	2	27	26	4
Воронеж	Воронежская область	15	28	16	8
Выборг	Ленинградская область	10	23	12	8
Якутск	Республика Саха-Якутия	8	26	25	30
Ярославль	Ярославская область	7	17	6	16
Екатеринбург	Свердловская область	29	13	19	20

Источник: Ведение бизнеса в России, 2012

На пути к созданию устойчивых транспортных систем в российских городах

А. Российские города на переходном этапе

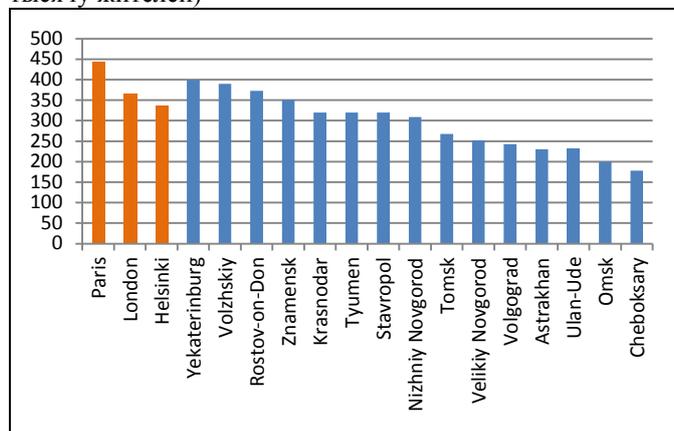
В настоящее время в российских городах осуществляются важнейшие социально-экономические преобразования, которые оказывают влияние на показатели работы и состояние городских транспортных систем. При том, что численность населения в большинстве крупных российских городов (свыше 1 млн. жителей) практически не изменилась за последнее десятилетие, средний уровень доходов городских жителей резко увеличился. Существенно возросло количество индивидуальных автомобилей на душу населения, (Рисунок), создав спрос на передвижение в городах, удовлетворить который становится все труднее.

В то же время с переходом к рыночной экономике в сферу застройки городских территорий, которая раньше полностью находилась в ведении органов местного самоуправления, стали приходиться частные компании. В связи с этим традиционные неизменяемые генеральные планы городов, порожденные командно-административной экономикой, перестали отвечать предъявляемым требованиям. Вместе с тем, отсутствие всесторонней нормативной базы, обеспечивающей координацию между городским развитием и транспортным планированием, создает вакуум в сфере государственного планирования. В результате этого во многих городах возник дисбаланс между спросом на транспортную инфраструктуру и ее предложением.

Аналогичные изменения произошли в секторе общественного транспорта. На рынке появились частные операторы по обслуживанию автобусных маршрутов, которые стремились восполнить дефицит транспортных услуг, возникший из-за финансовых трудностей и низкой эффективности работы муниципальных перевозчиков. Однако и в этом случае отсутствие всесторонней нормативной базы не позволяет частному сектору играть ключевую роль в рамках правильно организованной системы городского общественного транспорта, что привело к формированию малоэффективного фактически двухуровневого рынка.

В настоящем обзоре рассматриваются основные проблемы городского транспорта, существующие в российских городах, и изучаются основные причины их возникновения. В основу этого анализа положены результаты интервью или опросов, проведенных в 24 российских городах, которые перечислены в таблице 14.

Рисунок 46: Уровень автомобилизации в отдельных городах (количество зарегистрированных автомобилей на тысячу жителей)



Источник: Европейская комиссия (2006 г.); Обследование российских городов, проведенное сотрудниками Банка (2011 г.)

Таблица 14. Основные результаты интервью (опросов) в городах

Город	Численность населения в 2010 г. (тыс. чел.)	Среднегодовые темпы роста, начиная с 2002 г. (%)	Общая площадь (км ²)	Плотность населения (чел./км ²)	Средний уровень дохода в 2010 г. (долл. США в год)
Новосибирск	1473	0,36%	507	2812	
Екатеринбург	1387	0,78%	468	2964	
Нижний Новгород	1262	-0,42%	411	3071	
Омск	1154	0,19%	567	2035	6864
Ростов-на-Дону	1070	0,02%	349	3070	
Волгоград	1022	0,12%	859	1190	6924*
Краснодар	786	2,20%	840	936	
Владивосток	617	0,41%	562	1099	
Тюмень	615	2,09%	235	2617	
Томск	545	1,24%	294	1854	6540
Астрахань	521	0,36%	209	2495	8268
Кемерово	512	0,61%	295	1737	8208
Липецк	508	0,04%	330	1540	8167*
Чебоксары	463	0,55%	251	1845	5976
Улан-Удэ	406	1,36%	377	1076	8909*
Ставрополь	399	1,31%	277	1442	
Волжский	314	0,03%	150	2096	
Тамбов	280	-0,51%	153	1832	
Великий Новгород	219	0,11%	90	2433	
Усурийск	184	1,72%	134	1377	
Камышин	119	-0,80%	38	3132	4464
Актюбинск	42		43	980	2256
Знаменск	29		54	537	4320
Камызяк	16		24	667	

Примечание: (*) означает средний размер заработной платы (долл. США в год)

Уровень развития транспортной инфраструктуры и транспортных услуг существенно меняется от города к городу среди участников опроса (таблица 15). Плотность УДС, измеряемая путем деления общей протяженности УДС на площадь города, колеблется от 0,65 до 5,83 км/км², причем в крупных городах с населением свыше 500 тыс. человек этот разрыв меньше и составляет от 1,5 до 4,5 км/км². В большинстве городов основными видами общественного транспорта являются автобусы и микроавтобусы (маршрутные такси), хотя, по большей части, там сохранились трамваи и троллейбусы. Во многих городах объем транспортных услуг, предоставляемых частным сектором, уже превышает объем транспортных услуг, предоставляемых муниципальными предприятиями. Коэффициент покрытия территории города маршрутами общественного транспорта, измеряемый путем деления общей протяженности имеющихся маршрутов на численность населения, колеблется в широких пределах и составляет в обследованных городах от 1,10 до 9,69 км на тысячу жителей.

Таблица 15. Уровень развития транспортной инфраструктуры и транспортных услуг

Город	Протяженность УДС (км)	Плотность УДС (км/км ²)	Протяженность маршрутов общественного транспорта (км)					Маршрутное покрытие (км/чел.)	
			Всего	Автобусы	Пригородные автобусы	Маршрутное такси	Троллейбусы		Трамваи
Екатеринбург	1327	2,84	2203	1601			213	389	1,59
Нижний Новгород			2668	1010		1220	243	195	2,11
Омск	1404	2,48	5621	1943	1243	2217	155	63	4,87
Ростов-на-Дону	1193	3,42	3934	1644		2053	175	63	3,68
Волгоград			4249	773		3198	118	160	4,16

<i>Краснодар</i>	1651	1,97	3838	1228	2307		179	124	4,88
<i>Владивосток</i>			1127	1096			26	5	1,83
<i>Тюмень</i>	1112	4,73	3973						6,46
<i>Томск</i>			987	822			121	45	1,81
<i>Астрахань</i>	819	3,92	2939						5,64
<i>Кемерово</i>	1307	4,43	4960	1007	2731	1069	101	53	9,69
<i>Липецк</i>	508	1,54	1282	1113			115	54	2,52
<i>Чебоксары</i>	181	0,72	1430	1018			412		3,09
<i>Улан-Удэ</i>	245	0,65	1456	1400				56	3,59
<i>Ставрополь</i>	455	1,64	2141	1955			186		5,37
<i>Великий Новгород</i>	225	2,50	464	428			35		2,12
<i>Усурийск</i>	474	3,55	1474						8,01
<i>Камышин</i>	222	5,83	242						2,04
<i>Актюбинск</i>	135	3,14	247	247					5,86
<i>Знаменск</i>	45	0,83	32						1,10
<i>Камызяк</i>	67	2,79	18						1,13

В. Транспортные проблемы в российских городах

Перегруженность УДС. В большинстве городов с населением 200 тыс. человек и более перегруженность улично-дорожной сети считается серьезной проблемой, а в некоторых городах ситуация на дорогах стремительно ухудшается (таблица 16). Так, согласно оценкам, проведенным в Нижнем Новгороде, протяженность перегруженных участков УДС, которая в 2009 г. составляла 10 км, в 2013 г. превысит 25 км. Перегруженность УДС считается, прежде всего, следствием очень быстрого роста парка частного автотранспорта, что не согласуется с ограниченной пропускной способностью УДС, отсутствием эффективных схем организации дорожного движения (особенно в «узких местах») и отсутствием приемлемых альтернатив частному автотранспорту в виде общественного транспорта.

Таблица 16. Информация о результатах оценки проблемы перегруженности УДС

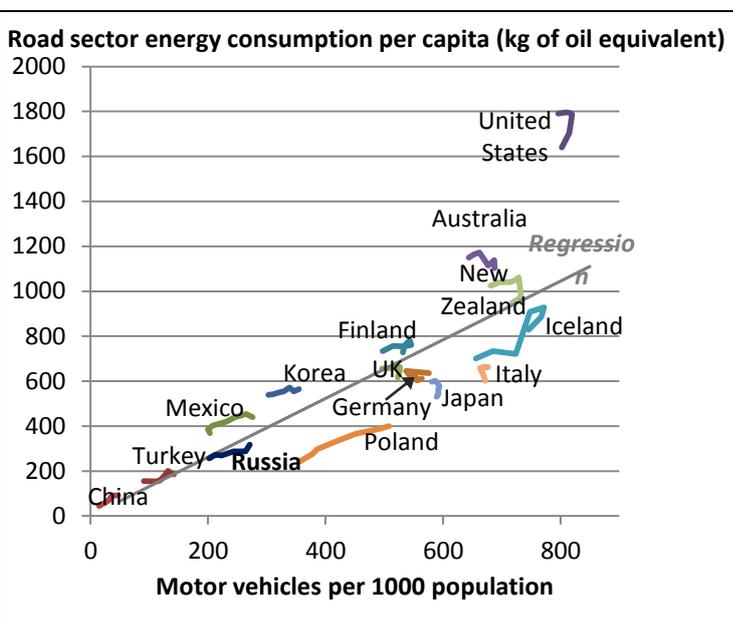
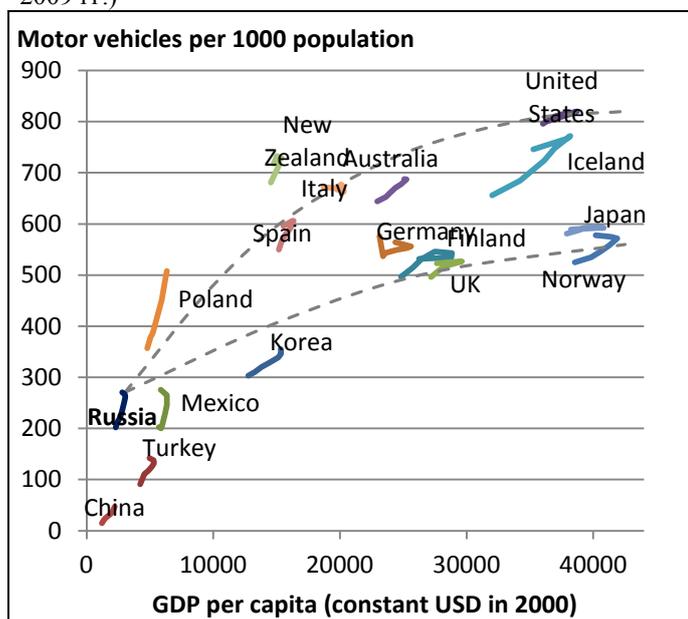
Город	Оценка перегруженности УДС города
<i>Екатеринбург</i>	Перегруженность УДС – серьезная проблема. В часы пик скорость транспортного потока на основных городских магистралях составляет 8-9 км/ч.
<i>Омск</i>	Из-за заторов на дорогах наземный общественный транспорт нередко работает с отставанием от графика на 30-40 минут.
<i>Краснодар</i>	Перегруженность УДС – серьезная проблема. В часы пик скорость транспортного потока на основных городских магистралях составляет 10 км/ч.
<i>Тюмень</i>	Перегруженность УДС в часы пик – серьезная и все более обостряющаяся проблема. Когда соотношение объема транспортного потока и пропускной способности сети превышает 0,7, скорость движения заметно падает, и транспортные средства тратят больше времени на пересечение перекрестков. При этом на различных участках дорог указанное соотношение нередко превышает 0,9.
<i>Томск</i>	Потери времени, обусловленные перегруженностью основных городских магистралей в часы пик, составляют от 40 до 90 минут на одно транспортное средство.
<i>Липецк</i>	Перегруженность УДС – серьезная проблема. В часы пик скорость движения транспортных средств в «узких местах» не превышает 5 км/ч.
<i>Ставрополь</i>	Дорожная инфраструктура Ставрополя не рассчитана на существенно возросшие транспортные потоки; она соответствует уровню автомобилизации, равному 60-100 индивидуальных автомобилей на 1000 жителей, хотя фактическое количество автомобилей на 1000 жителей уже сейчас больше 320. Это привело к ухудшению условий дорожного движения, перегрузке УДС и появлению транспортных пробок, росту потребления

	топлива, ухудшению экологической ситуации и увеличению числа ДТП.
Великий Новгород	На самых оживленных перекрестках города наблюдаются транспортные пробки. Они особенно заметны в часы пик и негативно сказываются на качестве пассажирских перевозок. В частности, общественный транспорт не может работать по установленному графику.
Уссурийск	Перегруженность УДС в часы пик, во время проведения дорожно-ремонтных работ и при возникновении обстоятельств непреодолимой силы (например, в случае стихийного бедствия) – одна из главных проблем.
Камышин	В последнее время перегруженность УДС стала проблемой, особенно в часы пик и на главных транспортных развязках, включая въезд на мост.

Характер роста уровня автомобилизации. Особое беспокойство вызывает тот факт, что у жителей крупных российских городов теперь больше автомобилей, чем у жителей некоторых западноевропейских городов со значительно более высоким уровнем доходов (Рисунок 47). Эти тенденции сохранятся в следующем десятилетии, поскольку доходы населения будут по-прежнему расти. Согласно межотраслевым показателям и временным рядам данных для стран со средним и высоким уровнем дохода, существует тесная положительная корреляция между доходами и уровнем автомобилизации (хотя страны с одинаковым уровнем дохода во многом отличаются друг от друга), а также между уровнем автомобилизации и энергопотреблением в дорожном хозяйстве (рисунки 47 и 48).

Рисунок 47. Положительная корреляция между ВВП и уровнем автомобилизации, несмотря на значительные различия между странами (тенденции в период с 2003 по 2009 гг.)

Рисунок 48. Положительная корреляция между уровнем автомобилизации и энергопотреблением в дорожном хозяйстве (тенденции в период с 2003 по 2009 гг.)



Источник: анализ, проведенный сотрудниками Всемирного банка на основе собственных данных Банка (data.worldbank.org)
Примечание: ВВП на душу населения в постоянных ценах 2000 года (долл. США)

Источник: анализ, проведенный сотрудниками Всемирного банка на основе собственных данных Банка
Примечание: регрессионный анализ был выполнен с использованием межотраслевых данных за 2009 г.; R-квадрат составляет 0,79.

Нехватка средств на покрытие эксплуатационных затрат и ухудшение состояния подвижного состава муниципальных предприятий пассажирского транспорта. Все города, за исключением трех, сообщили о том, что муниципальным перевозчикам не хватает средств на покрытие эксплуатационных затрат. В Липецке, Волжском и Знаменске дефицит средств достигает, соответственно, 183%, 210% и 93% от объема выручки, т.е. доход от платы за проезд покрывает лишь

от 30% до 50% эксплуатационных затрат (таблица 17). При том, что в ряде западноевропейских городов наблюдается аналогично низкий уровень возмещения затрат (даже там, где работают частные операторы), это, как правило, является результатом сознательной проводимой политики субсидирования парка транспортных средств с высоким качеством технического обслуживания. В отличие от этого, финансовое положение российских муниципальных транспортных предприятий, как правило, обусловленное старением и ухудшением состояния транспортных средств, требует бюджетного финансирования для обновления подвижного состава.

Таблица 17. Финансовые показатели автобусных предприятий и средний возраст подвижного состава

Город	Эксплуатационные расходы (долл. США)	Доходы от основной деятельности (долл. США)	Текущий дефицит † (долл. США)	Текущий дефицит (% от объема доходов)	Средний возраст подвижного состава
<i>Екатеринбург</i>	55642297	40424543	15217753	38%	9
<i>Омск</i>	92542057	82766450	9775607	12%	8,5
<i>Краснодар</i>	69753250	72877020	-3123770	-4%	5
<i>Тюмень</i>	16619987	20304713	-3684727	-18%	5-27
<i>Томск</i>	19717867	14563800	5154067	35%	
<i>Кемерово</i>	45630000	40050000	5580000	14%	8,4
<i>Липецк</i>	34509583	12195980	22313603	183%	8
<i>Чебоксары</i>	28840000	26206667	2633333	10%	6
<i>Улан-Удэ</i>	9963333	9150000	813333	9%	Муниципальные перевозчики: 12 Частные перевозчики: 7
<i>Ставрополь</i>	9646667	7093333	2553333	36%	6
<i>Волжский</i>	14562353	4690910	9871443	210%	12,4
<i>Великий Новгород</i>	19732967	18781467	951500	5%	16,9
<i>Усурийск</i>					10-15
<i>Камышин</i>					5,2
<i>Актюбинск</i>	1142670	1191473	-48803	-4%	Муниципальные перевозчики: 18,5 Частные перевозчики: 10
<i>Знаменск</i>	405407	209797	195610	93%	10,4
<i>Камызяк</i>					5-6

† Примечание: Отрицательные значения текущего дефицита означают, что перевозчики получили прибыль от основной деятельности.

Говоря о проблемах подвижного состава общественного транспорта, города, в основном, отмечали возраст и техническое состояние транспортных средств муниципальных предприятий, хотя не все города предоставили подробную информацию. В Тюмени сообщили, что средний возраст больших автобусов муниципальных перевозчиков составляет 27 лет, а, по оценкам Великого Новгорода, средний возраст троллейбусного парка города составляет 20 лет. В отличие от этого, средний возраст больших автобусов частных предприятий был значительно ниже, а средний возраст микроавтобусов и маршрутных такси (которые имеют более короткий срок службы), как правило, составлял от 3 до 5 лет. В некоторых случаях (например, в Тюмени) в условия тендеров включаются требования, призванные сократить средний возраст транспортных средств частных операторов.

Качество атмосферного воздуха. Загрязнение атмосферного воздуха в российских городах обычно определяется либо по совокупной массе выбросов загрязняющих веществ, либо по индексу

загрязнения атмосферы (ИЗА).² В большинстве обследованных городов автотранспорт считается основным источником загрязнения атмосферного воздуха, на долю которого приходится свыше 50% от общего объема выбросов загрязняющих веществ. Вместе с тем, в большинстве случаев источники загрязнения определяются без применения научно-обоснованных методов, и поэтому информация о вкладе транспорта в загрязнение является не доказанным фактом, а скорее общим ощущением. При том, что в некоторых крупных городах качество атмосферного воздуха немного улучшается в связи с введением более строгих нормативов для транспортных средств, важную роль в таком улучшении могут также играть одновременно происходящие изменения в системе промышленного теплоснабжения. Краткая сводка результатов оценки, проведенной включенными в выборку городами, представлена в таблице 18.

Таблица 18. Информация о результатах оценки качества атмосферного воздуха

Город	Оценка загрязнения атмосферного воздуха в городах, обусловленного транспортом
<i>Екатеринбург</i>	Объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферу составляет 315 000 тонн в год, включая 252 600 тонн в год от мобильных источников.
<i>Омск</i>	В 2010 г. индекс загрязнения атмосферы был равен 11, что является высоким показателем. Основными загрязняющими веществами являются формальдегид и бензпирен.
<i>Краснодар</i>	Транспорт является основным источником загрязнения атмосферного воздуха (90%). В часы пик наблюдается превышение предельно допустимой концентрации (ПДК) на 0,3%. Концентрация диоксида азота близка к ПДК.
<i>Тюмень</i>	В 2010 г. качество атмосферного воздуха несколько улучшилось: ИЗА составил 12, что на 14% ниже уровня 2009 года и на 40% ниже максимального показателя за последние пять лет. Автомобильный транспорт является основным источником загрязнения атмосферного воздуха. В 2010 г. объем выбросов загрязняющих веществ от автотранспорта составил 82 245 тонн; при этом основными загрязняющими веществами были оксид углерода, формальдегид и твердые взвешенные частицы. В целом, за последние годы количество проб атмосферного воздуха Тюмени, где были превышены максимально допустимые концентрации, снизились с 3,6% в 2008 г. до 0,98% в 2010 г. Уровень загрязнения атмосферного воздуха вблизи автомагистралей составил 7,4% в 2008 г. и 1,4% в 2010 г., а в промышленных зонах – 1,6% и 0,45%, соответственно. К числу наиболее эффективных мер, ослабляющих воздействие транспорта на качество атмосферного воздуха, относятся эксплуатация транспортных средств, соответствующих стандартам Евро-3 и Евро-4, а также установка на промышленных предприятиях пыле- и газоулавливающих устройств.
<i>Томск</i>	Объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферу в 2010 г. составил 123 000 тонн, что на 6,9% больше, чем в 2009 г.; этот показатель включает 86 800 тонн (70%) выбросов от транспорта (на 5% больше, чем в 2009 г.)
<i>Кемерово</i>	Согласно информации, полученной от Отдела по охране окружающей среды г. Кемерово, объем выбросов загрязняющих веществ составил 55,35 тонн. Установленный предельно допустимый уровень выбросов составлял 51,44 тонн. Таким образом, предельно допустимый уровень был превышен на 7%. Объем выбросов увеличился на 2,31 тонны по сравнению с предыдущим годом. Доля транспорта в общем объеме выбросов загрязняющих веществ составила 55,57%, включая: оксид углерода (87,7%), оксид азота(43,7%), летучие органические соединения (89,4%).
<i>Липецк</i>	ИЗА составляет 7,5. Липецк входит в пятерку наиболее загрязненных российских городов. За последние годы загрязнение атмосферного воздуха вследствие роста числа автотранспортных средств стало актуальной проблемой. Доля автотранспорта в общем загрязнении воздуха

² ИЗА – это индекс, характеризующий вклад отдельных загрязняющих веществ (взвешенных твердых веществ, диоксида серы, оксида углерода, диоксида азота, оксида азота, фенола, аммония, формальдегида, бензпирен) в общее загрязнение атмосферного воздуха за определенный период времени на определенной территории или в пункте измерения. Уровень загрязнения атмосферного воздуха считается очень высоким при ИЗА ≥ 14 , высоким при ИЗА от 7 до 13, повышенным при ИЗА от 5 до 6 и низким при ИЗА < 5 .

	составляет 28%.
<i>Чебоксары</i>	Тенденции за период с 2006 по 2010 гг. Наблюдается тенденция роста уровня выбросов формальдегида наряду со снижением уровня диоксида серы, оксида углерода, оксида азота и фенола. Уровень твердых взвешенных частиц, растворимых сульфатов и диоксида азота остается неизменным. В 2010 г. ИЗА составил 11,0. Основными загрязняющими веществами являются: формальдегид (ИЗА 6,98), бензпирен (ИЗА 2,41), твердые взвешенные частицы (ИЗА 0,98), диоксид азота (ИЗА 0,64) и оксид углерода (ИЗА 0,42).
<i>Улан-Удэ</i>	В 2010 г. совокупный объем выбросов (из стационарных источников и автотранспорта) составил 54 315 килотонн, включая 14 564 килотонн твердых взвешенных частиц, 7 736 килотонн диоксида серы, 23 438 килотонн оксида углерода, 5 415 килотонн оксида азота, 2 834 килотонн летучих органических соединений. Доля транспорта в общем объеме выбросов загрязняющих веществ в атмосферу составила 40,88%, включая: оксид углерода – 32,36%, оксид азота – 4,43%, ЛОС – 4,03%. Объем выбросов от автотранспорт в 2010 г. сократился на 24 478 тонн по сравнению с 2009 г., однако это произошло из-за изменений в методологии оценки выбросов от мобильных источников (автомобильный и железнодорожный транспорт). Уровень загрязнения атмосферы (УЗА) сокращался на протяжении последних пяти лет (в 2006 г. УЗА составлял 13,8, в 2007 г. – 14,6, в 2008 г. – 14,6, в 2009 г. – 13,6) и остался на высоком уровне (12) в 2010 г.
<i>Великий Новгород</i>	В 2010 г. валовой объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферу составил 44 632 килотонн, включая: 11 471 килотонн от стационарных источников и 33 161 килотонн от автотранспорта (74%). ИЗА имеет тенденцию к снижению, за исключением 2009 г., когда наблюдался его рост: 6,8 (2007 г.), 5,0 (2008 г.), 5,5 (2009 г.) и 4,4 (2010 г.).

С. Причины возникновения транспортных проблем в городах

Такие негативные внешние воздействия городского транспорта, как перегруженность УДС и загрязнение атмосферного воздуха, являются симптомами целого ряда проблем, включая малоэффективную инфраструктуру, низкое качество услуг общественного транспорта, который уступает частному автотранспорту, а также политику, поощряющую или неспособную предотвратить поведение, порождающее такие негативные внешние воздействия. Эти проблемы обусловлены различными факторами, в том числе, институциональными, техническими и финансовыми.

Правовая база. Распределение ответственности и полномочий. Финансовые ресурсы

В российской правовой системе городской транспорт не выделен в качестве отдельного, комплексного и всестороннего стратегического направления. Вместо этого, различные законы дают определения некоторым видам и отдельным элементам городского транспорта, которые во многих случаях технически несовершенны. В Постановлении Правительства № 1090 от октября 1993 г. “О правилах дорожного движения” определены основные права и обязанности водителей, пассажиров и пешеходов. В Федеральном законе № 257-ФЗ от 8 ноября 2007 г. “Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” дается определение таким понятиям, как автомобильный транспорт и городской наземный электрический транспорт (трамваи и троллейбусы, но не метро); в Федеральном законе № 196-ФЗ от 10 декабря 1995 г. дается общее определение организации дорожного движения применительно к безопасности дорожного движения, однако это определение не отражает в полном объеме всю сложность современной политики, инструментов и технологий в области организации дорожного движения. С логической точки зрения, юридическое лицо не может нести ответственность за те вещи, которые не имеют четкого правового и технического определения.

Кроме того, есть определенная непоследовательность в распределении ответственности между уровнями управления и несоответствие между установленными функциями субфедеральных органов власти и ресурсами, которые им выделяются для осуществления этих функций. Конкретные технические функции закреплены отдельно в соответствии с положениями соответствующих законодательных актов, таких как Федеральный закон № 184-ФЗ от октября 2003 г. “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и Федеральный закон № 196-ФЗ от 10 декабря 1995 г. “О безопасности дорожного движения”. Некоторые функции в сфере автомобильного транспорта переданы на региональный уровень, другие – на муниципальный. Так, функция организации дорожного движения в настоящее время осуществляется и федеральными, и региональными органами власти, ответственность за строительство и содержание автомобильных дорог возлагается как на региональные, так и на районные администрации, а ответственность за организацию работы общественного транспорта передана на более низкий уровень, т.е. городам. Более того, ответственность федерального центра за охрану окружающей среды можно истолковать как право федеральных властей на вмешательство в тех случаях, когда городской транспорт считается источником неблагоприятного воздействия на окружающую среду. Такая непоследовательность в распределении ответственности также затрудняет деятельность муниципалитетов по разработке комплексных стратегий.

Существующая правовая система затрудняет стратегическое решение межюрисдикционных вопросов, которые выходят за границы городов и охватывают зоны притяжения транспортных потоков, в масштабе городских агломераций. Несколько городов заявили о том, что им трудно организовать работу транспорта за пределами своих муниципальных образований из-за отсутствия соответствующих механизмов создания органа управления на уровне городской агломерации. Поскольку в действующем законодательстве нет положений, регламентирующих деятельность органа управления на уровне городской агломерации, проблемы решаются в индивидуальном порядке с учетом конкретной ситуации. В Новосибирске междугородные автобусные терминалы были построены вблизи границ города, чтобы обеспечить пересадку пассажиров с междугороднего транспорта на городской. В Великом Новгороде подготовлен проект соглашения с соседним районом, которое предусматривает наделение муниципалитета правом планировать перевозки в масштабе всей сети. Делегация Томска рассказала о плане организации междугороднего скоростного железнодорожного сообщения, который был разработан межмуниципальной рабочей группой. По мнению большинства городов, деятельность городских транспортных предприятий целесообразно распространить на всю зону притяжения транспортных потоков, обеспечив защиту таких предприятий от конкуренции со стороны перевозчиков, получивших в регионе лицензии на обслуживание маршрутов, которые частично заходят в город.

Ограниченные финансовые возможности муниципалитетов не позволяют им разрабатывать среднесрочные инвестиционные программы или выделять достаточный объем средств на содержание объектов транспортной инфраструктуры и обновление подвижного состава. Такое положение дел обусловлено ограниченными налоговыми полномочиями муниципалитетов и непредсказуемостью межбюджетных трансфертов. Регионы и муниципалитеты могут собирать и распоряжаться только теми налогами, которые определены в налоговом законодательстве (Налоговом кодексе) в качестве региональных или муниципальных, причем они могут взимать их по ставке, равной или ниже той, что установлена в Налоговом кодексе. Большинство опрошенных городов сообщили о том, что приблизительно 70% их доходов формируется за счет региональных трансфертов и только около 30% доходов поступают из собственных источников (например, земельный налог, часть налога на доходы физических лиц, доходы от операций с муниципальными ценными бумагами). Федеральное правительство напрямую перечисляет средства субъектам федерации, т.е. регионам, которые затем перечисляют эти средства своим субъектам, т.е. муниципалитетам и районам. В тех случаях, когда определенная часть этих средств предназначена

для финансирования конкретных проектов, как, например, в рамках некоторых федеральных целевых программ, регионы автоматически передают их соответствующему подконтрольному ведомству или нижестоящей юрисдикции. Однако все остальные ассигнования выделяются муниципалитетам для финансирования капитальных вложений по итогам ежегодного процесса переговоров на основании поступивших заявок. Это не позволяет муниципалитетам составлять осмысленные стратегические планы на долгосрочную перспективу или следить за тем, чтобы выделяемые им ресурсы соответствовали долгосрочной стратегии.

Такая финансовая неопределенность распространяется на нижние уровни системы: муниципальные транспортные предприятия полагаются на города, надеясь, что они профинансируют замену подвижного состава, а города рассчитывают на то, что деньги для этой цели будут получены либо на основании ежегодной заявки, которую они направляют в регион, либо из средств федеральных целевых программ (т.е. в виде единовременных субсидий), которые являются еще менее регулярным и надежным источником финансирования. В результате страдает качество работы муниципального общественного транспорта. Таким образом, задача, стоящая перед Россией, заключается в том, чтобы разработать более надежные и предсказуемые механизмы финансирования муниципалитетов, на основе которых они смогут составлять свои стратегические планы и последовательно осуществлять их.

Планирование городского транспорта и институциональный потенциал муниципалитетов

В большинстве городов транспортное планирование осуществляется недостаточно эффективно и в ограниченном масштабе. В большинстве городов планирование ограничивается традиционным территориальным планированием и архитектурно-планировочным надзором за застройкой новых территорий (т.е. Генеральным планом). Эта работа в основном выполняется силами городского архитектурного департамента или аналогичного ведомства, который зачастую является очень влиятельной структурой в составе городской администрации. Как правило, Генеральный план устанавливает пространственное распределение различных видов деятельности, включая территории, отведенные под объекты дорожной инфраструктуры, но во многих случаях только выявляет основные инвестиционные потребности в развитии инфраструктуры, не решая важнейших вопросов системного управления. Действующее законодательство не требует проведения оценки воздействия транспортных потоков при выдаче разрешений на застройку новых территорий. Транспортные специалисты в Ставрополе и Тамбове считают такую ситуацию неудовлетворительной вследствие слишком узкого толкования положений Градостроительного кодекса, не признающего новых реалий спроса на услуги моторизованного транспорта. Специалистами из Нижнего Новгорода и Новосибирска было высказано мнение о том, что парковочные стандарты должны определяться, главным образом, транспортной политикой и что действующие стандарты неприемлемы.

Городские департаменты транспорта, которые во многих случаях наделены полномочиями в сфере общественного транспорта, и в сфере организации дорожного движения, как правило, не имеют необходимых штатов для осуществления стратегического планирования. В Томске, Тамбове, Новосибирске и Великом Новгороде штат транспортных подразделений состоит всего лишь из 4-5 человек, отвечающих за вопросы безопасности дорожного движения и организации работы общественного транспорта. В Нижнем Новгороде, население которого составляет 1,25 млн. человек, есть довольно большой транспортный отдел (15 человек). В Липецке Департамент градостроительства и архитектуры сам играет роль главного органа планирования городского транспорта. Согласно полученной информации, Генеральным планом предусмотрены мероприятия по развитию системы организации дорожного движения и планированию маршрутов общественного транспорта. Департамент градостроительства и архитектуры планирует заказать исследование в области организации дорожного движения, однако, как отметили его представители, они привлекают к этой работе специалистов Департамента транспорта, дорог и благоустройства, которые будут давать

рекомендации, касающиеся исследования, и предоставлять консультации относительно влияния всех новых застроек на дорожное движение. При наличии таких административных механизмов не приходится удивляться тому, что ни у одного из этих городов нет надлежащего стратегического плана развития городской транспортной системы. Тюмень является редким исключением среди опрошенных городов: в Департаменте дорожной инфраструктуры и транспорта работают 45-50 человек, включая 10 сотрудников подразделения, которое занимается вопросами стратегического планирования. У Департамента есть стратегический план развития транспорта, который был разработан в 2006 г. и последний раз уточнялся в 2011 г.

Системы общественного транспорта: планирование, интеграция и качество

В большинстве российских городов нет «основного стержня» системы общественного транспорта – скоростного пассажирского транспорта большой вместимости, который опирается на системы фидерных пассажирских перевозок. Вместо этого, в большинстве случаев существует раздробленная система с не полностью интегрированными видами транспорта. Политика бывшего СССР предусматривала обязательное строительство метрополитена во всех городах с населением свыше 1 млн. человек, и поэтому системы метрополитена были созданы в восьми городах, включая несколько городов с небольшими по протяженности линиями метро: Новосибирск (16 км), Нижний Новгород (15,5 км), Самара (11,4 км), Казань (10,3 км) и Екатеринбург (8,5 км). Во многих случаях эти системы строились в советскую эпоху для обеспечения транспортного сообщения между преимущественно спальными районами и промышленными зонами городов и, как правило, слабо интегрированы в общую транспортную систему. Поскольку эти системы не выполняют функции скоростных магистральных путей сообщения, некоторые из них сейчас перевозят лишь небольшую часть всех пассажиров общественного транспорта: в Новосибирске на долю метро приходится 16% всех поездок на общественном транспорте, в Екатеринбурге – 12%, а в Нижнем Новгороде – только 2,5%. Результатом отсутствия последовательной транспортной стратегии и альтернативного анализа различных технологических вариантов (а не только метрополитена) является недостаточно интенсивное использование и чрезмерно большое субсидирование некоторых систем метрополитена.

Текущее состояние обычных трамвайных систем и систем пригородного железнодорожного сообщения также указывает на необходимость комплексного планирования и системной интеграции. В большинстве средних и крупных российских городов есть обычные трамвайные системы, которые эксплуатируются муниципальными предприятиями, находятся в неудовлетворительном состоянии и оказывают услуги низкого качества. В некоторых случаях, там, где традиционные муниципальные автобусные перевозки пришли в упадок, а им на смену или в дополнение к ним на рынок пришли частные перевозчики, трамваи продолжают функционировать как основной вид транспорта для льготных категорий пассажиров, причем средний уровень затрат на одного пассажира нередко достигает высокого уровня. Эти действующие трамвайные системы, эксплуатационные расходы которых не покрываются доходами, что требует финансирования текущего дефицита из городского бюджета, необходимо реорганизовать либо путем замены другими видами транспорта, либо путем модернизации и преобразования в современные системы рельсового транспорта. Что касается пригородного железнодорожного сообщения, то в большинстве случаев их потенциальной роли во многих растущих городах с расширяющимися зонами притяжения пассажиропотоков уделяется недостаточно внимания, хотя в Москве ситуация несколько лучше. Проблему усугубляет то, что работающие на коммерческой основе федеральные железные дороги не заинтересованы в осуществлении пассажирских перевозок, поскольку в своей деятельности они ориентируются на более выгодные грузовые перевозки. Необходимо изучить возможности

преобразования пригородного железнодорожного сообщения в современный скоростной пассажирский транспорт, способный быстро доставлять жителей пригородов в центр города.

В условиях стремительного роста автомобилизации российские города нуждаются в интегрированных системах общественного транспорта с большой пропускной способностью, которые могут конкурировать с индивидуальным автотранспортом, перетягивая эти пассажиропотоки. Для этого необходимо высокое качество планирования и организации пассажирских перевозок с использованием современных технологий. К числу главных характеристик эффективных систем общественного транспорта можно отнести следующее: (i) надлежащее распределение ролей (основной и вспомогательной) между видами транспорта; (ii) отделение значительной части магистральной сети общественного транспорта – независимо от типа используемых транспортных средств и двигательных установок – от общего наземного транспортного потока с целью обеспечения высокой скорости движения и качества услуг; (iii) физическая и эксплуатационная интеграция всех видов транспорта в единую систему, что облегчает и удешевляет пересадку с одного вида транспорта на другой.

Эксплуатация существующих видов наземного общественного транспорта и закупка услуг частных перевозчиков не очень эффективны. В настоящее время во многих городах сложилась двухуровневая система общественного транспорта. Социальные перевозки осуществляются муниципальными унитарными предприятиями, активы которых (включая транспортные средства) находятся в собственности муниципалитетов. Эти предприятия предоставляют услуги по контрактам, которые заключаются без проведения конкурса, и перевозят пассажиров льготных категорий. Коммерческие перевозки осуществляются на основе срочных контрактов, которые заключаются с частными перевозчиками по результатам тендеров. Этот механизм снижает эффективность рыночной системы, которая предусматривает предоставление услуг наиболее квалифицированными и конкурентоспособными перевозчиками на конкретных маршрутах и на основе контрактов с четко определенными обязательствами. Действующая контрактная система нуждается в реформировании с целью ликвидации двухуровневой системы, что будет способствовать развитию конкуренции за рынок, а также совершенствованию контроля деятельности перевозчиков с точки зрения качества оказываемых услуг и стандартов эксплуатируемых транспортных средств.

Для обеспечения экономической устойчивости городского общественного транспорта нужно не только изменить отношение к закупкам транспортных услуг и порядок этих закупок, но и реформировать самих перевозчиков. Необходима настоящая коммерциализация муниципальных транспортных предприятий: они должны стать собственниками своих активов и взять на себя ответственность за их обновление. Они должны осуществлять свою деятельность по контрактам с муниципалитетами, которые, независимо от того, были ли они заключены по результатам переговоров или конкурсных торгов, должны предусматривать платежи за обслуживание убыточных маршрутов и надлежащую компенсацию за перевозку льготных категорий пассажиров. Для этого они должны быть независимы от уполномоченного органа, отвечающего за закупку транспортных услуг. Они не должны получать никакой финансовой поддержки для покрытия своих убытков, за исключением средств, полученных по контрактам на осуществление перевозок, а в случае финансовой несостоятельности они должны проходить процедуру банкротства. Для этого, возможно, потребуется реформирование условий закупки услуг муниципальных предприятий. Однако с точки зрения законодательства это также потребует пересмотра правового статуса муниципальных унитарных предприятий, осуществляющих перевозку пассажиров.

Улично-дорожная сеть и дорожное движение: пропускная способность, качество и использование имеющихся возможностей

Городская улично-дорожная сеть (УДС) представляет собой крупный и дорогостоящий актив, для содержания которого требуется значительный объем ресурсов, и многим городам очень

трудно обеспечить надлежащее удовлетворение потребностей в содержании УДС. В большинстве городов стремительный рост автомобилизации создает серьезные дополнительные трудности с содержанием УДС, повышением пропускной способности существующих дорог и строительством новых участков дорожной сети.³ Это означает, что городам необходимо заниматься не только содержанием существующей УДС, но и модернизацией отдельных участков сети, а также осуществлять инвестиции в строительство новых дорог с учетом роста интенсивности дорожного движения и застройки новых городских территорий. В действительности большинство муниципалитетов выделяют недостаточно средств для содержания УДС, что привело к ухудшению ее состояния. В долгосрочной перспективе в отсутствие своевременных мер по содержанию УДС возникнет необходимость в проведении еще более дорогостоящего ремонта или полной реконструкции дорог.

Неудовлетворительное состояние дорог становится еще хуже в условиях существующей бюджетной системы, при которой муниципалитеты вынуждены ежегодно договариваться с региональными властями о выделении средств на дорожное хозяйство. Это осложняет задачу планирования содержания УДС и инвестиций в дорожное хозяйство на более отдаленную перспективу. Многие муниципалитеты не располагают необходимыми данными о состоянии УДС и транспортных потоках, и в большинстве случаев не проводят компьютерного анализа имеющейся информации, на основании которого можно напрямую учитывать расходы на эксплуатацию транспортных средств, удельные расценки на дорожные работы, а также прочность дорожного покрытия и состояния всей улично-дорожной сети. Следовательно, большинство муниципалитетов не могут разработать оптимальную стратегию содержания УДС, т.е. набор мероприятий (и соответствующий бюджет), благодаря которым можно было бы минимизировать общие расходы города на содержание и ремонт УДС.

Пропускная способность УДС зависит не только от протяженности и ширины дорог, но и от системы организации дорожного движения (того, как используется дорожная сеть). Однако эта функция определена слишком узко и во многих российских городах осуществляется недостаточно эффективно. В России организация дорожного движения традиционно рассматривалась как одна из функций дорожной полиции, связанная с обеспечением безопасности дорожного движения. Несмотря на недавние изменения в этой области, лишь в таких крупных городах, как Москва и Санкт-Петербург, на городском уровне была создана комплексная система организации дорожного движения. Среди городов следующего уровня лишь немногие создали достаточно эффективные структуры в области организации дорожного движения. Во многих городах системы светофорного регулирования находятся в плохом состоянии и зачастую примитивны, также не очень широко используются интеллектуальные транспортные системы (ИТС), опирающиеся на современные информационно-коммуникационные технологии для осуществления мониторинга и предоставления информации пассажирам. Тем не менее, российский опыт показывает, что укрепление структуры, отвечающей за организацию дорожного движения, может дать значительный положительный эффект. С момента создания Центра организации дорожного движения в Новосибирске (2006 г.) на него была возложена ответственность за координацию действий различных подразделений и внедрение новых технологий; в результате за два года средняя скорость транспортного потока увеличилась на 15-20%, а число погибших и тяжело раненых в ДТП сократилось на 18-20%.

³ В период с 1993 по 2007 гг. парк индивидуального автотранспорта в России увеличился с 11,5 млн. до 29,4 млн. автомобилей, т.е. за 14 лет вырос на 155% (около 7% в год). Большая часть этого роста приходится на города.

Регулирование спроса: изменение парадигмы, политика и стимулы

Большинство российских городов еще не приняли концепцию регулирования спроса в качестве составной части своих транспортных стратегий. Во многих случаях это философский вопрос: большинство городов видят свою задачу в удовлетворении растущего спроса на поездки на индивидуальном автотранспорте, которых становится все больше по мере увеличения доходов населения и повышения уровня автомобилизации. Однако опыт других городов однозначно свидетельствует об отсутствии физической и финансовой возможности удовлетворить неограниченный спрос на использование индивидуального автотранспорта, не создавая серьезных заторов на дорогах и не оказывая сопутствующих воздействий на окружающую среду. В России Санкт-Петербург одним из первых городов ввел понятие “регулирование спроса” в Транспортной стратегии развития города на 15 лет. В этой стратегии, предусматривающей осуществление некоторых важных инвестиций в развитие дорожной сети, признается необходимость пересадки с индивидуального на общественный транспорт для поездок в центральную часть города, особенно в часы пик. Политика, которая может обеспечить такой сдвиг, должна предусматривать меры регулирования и спроса, и предложения, включая совершенствование системы общественного транспорта и регулирование спроса на использование индивидуальных автомобилей.

У муниципалитетов нет необходимых инструментов – контроль застройки новых территорий, нормативная база и меры ценообразования – для разработки комплексной общегородской стратегии организации парковочного пространства. Возможности применения парковочной политики, которая является основным инструментом регулирования спроса в городах с более высокими показателями, в России существенно ограничены (в самых разных отношениях) нормами действующего законодательства, включая Градостроительный кодекс, федеральные законы и Правила дорожного движения. Во-первых, предъявляемые к застройщикам минимальные требования по организации внеуличных парковок устарели и не учитывают текущего уровня автомобилизации. Во-вторых, ни одно из положений действующего законодательства никак не ограничивает общее количество парковочных мест в перегруженном центре города или допустимой продолжительности парковки, которые являются важнейшими элементами комплексной общегородской стратегии организации парковочного пространства в большинстве европейских городов. В-третьих, при том, что последние изменения в законодательстве действительно дают городам больше свободы в использовании транспортных земель для парковки, муниципалитеты могут разрабатывать парковочную политику только для городских дорог, а региональные администрации – только для дорог регионального значения. В-четвертых, сохраняются ограничения на применение штрафных санкций за нарушение правил и на привлечение гражданских лиц к контролю за соблюдением правил парковки, что снижает эффективность правоприменительных мер.

D. Предложения, направленные на повышение устойчивости и жизнеспособности транспортных систем

Приоритетная правовая реформа: принятие нового всестороннего закона об организации дорожного движения. Концепция проекта закона «Об организации дорожного движения и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 2 февраля 2012 г., разработанная Министерством транспорта, создает основу для осуществления важных реформ. Законопроект признает наличие пробелов и противоречий в существующей правовой системе в том, что касается организации дорожного движения. В нем также берутся на вооружение важные принципы, включая подход к системе организации дорожного движения как ключевому стратегическому элементу и крайне необходимому условию устойчивой работы городских транспортных систем. Вместе с тем, в новом законопроекте остаются некоторые пробелы. В частности, законопроект не предусматривает передачи полномочий в области организации

дорожного движения исключительно муниципальным органам власти в дополнение к другим функциям в сфере городского транспорта. Кроме того, в законопроекте недостаточно четко оговаривается взаимосвязь между территориальным и транспортным планированием. Муниципалитетам необходимо предоставить более четкие и широкие полномочия по установлению ограничений и взиманию платы за уличную парковку, введению на местном уровне платы и штрафов за нарушения правил парковки и привлечению гражданских лиц к осуществлению парковочной политики и контролю за ее соблюдением.

Приоритетная правовая реформа: всесторонний закон об организации работы общественного транспорта. Одним из существенных пробелов проекта закона «Об организации дорожного движения» является то, что он не освещает вопросов, касающихся общественного транспорта. Вопросы, касающиеся планирования и регулирования услуг общественного транспорта, требований по проведению тендеров, рекомендаций по применению контрактов с фиксированной ценой и реформирования муниципальных унитарных предприятий, должны быть охвачены в рамках одного всестороннего закона об организации работы общественного транспорта. В идеале, этот закон должен предусматривать внедрение некоторых промежуточных механизмов координации действий на уровне городских агломераций, что позволило бы осуществлять планирование маршрутов и интегрировать перевозки, осуществляемые общественным транспортом на территории нескольких муниципальных образований.

Приоритетное консультационное содействие: создание федерального центра обмена информацией и развития потенциала. С учетом эффектов масштаба есть все основания для создания федерального органа, который будет играть ведущую роль в ведении федеральной базы данных по вопросам городского транспорта, и предоставлять всем российским городам методические рекомендации и информацию о передовой практике. Поскольку эта деятельность является основой для развития системы обучения, наращивания потенциала и определения потребностей в проведении научных исследований, эти две функции целесообразно объединить в одной организации. Необходимо определить организационно-правовую форму, наиболее приемлемую в российских условиях. К числу возможных вариантов, которые в том или ином виде уже использовались в других странах, можно отнести следующее (i) модель с участием посредника, в рамках которой подотчетная федеральному правительству небольшая организация координирует различные направления деятельности на основе контрактов с разными научно-исследовательскими и образовательными учреждениями; (ii) модель, предусматривающая использование научно-исследовательского и консультационного института, получающего бюджетное финансирование, в рамках которой значительная часть работы выполняется силами сотрудников института; (iii) модель прямого действия, в рамках которой Министерство выступает в качестве посредника, напрямую заключая контракты на выполнение комплексных заданий.

Приоритетное финансовое содействие: финансирование пилотных проектов для получения демонстрационных эффектов и возможного последующего тиражирования результатов. Возможно, федеральное правительство захочет предоставить софинансирование для реализации тщательно отобранных пилотных проектов – например, внедрения современных систем организации дорожного движения, реформирования системы закупки новых автобусов, разработки общегородской парковочной политики и создания современных коридоров для скоростного пассажирского транспорта – которые могли бы иметь большое демонстрационное значение. Реализация таких пилотных проектов позволила бы не только продемонстрировать возможные выгоды инновационных мер в сфере общественного транспорта, но и поделиться уроками опыта, приобретенного во время подготовки и реализации проектов, с другими городами, рассматривающими возможность применения аналогичных подходов. На этой основе можно было бы создать более постоянный механизм федеральной финансовой поддержки. С помощью этого механизма можно было бы повысить устойчивость городских транспортных систем за счет

стимулирования использования стратегически ориентированного подхода на уровне муниципалитетов, повышения качества отбора проектов и мониторинга результатов, а также поощрения эффективных реформ. Здесь важно обеспечить подконтрольность за счет введения четко определенных критериев отбора и условий получения субсидий. Зависимость муниципалитетов от единовременных и нерегулярных финансовых вливаний для решения хронических проблем делает их менее устойчивыми в долгосрочной перспективе.

Российская Федерация: основные макроэкономические показатели

Показатели производства	2007	2008	2009	2010	2011			2012									
	Янв-Дек	Янв-Дек	Янв-Дек	Янв-Дек	Окт	Нояб	Дек	2011	Янв	Фев	Мар	Апр	Май	Июн	Июл	Авг	Сен
ВВП, %, в годовом выражении 1/	8.5	5.2	-7.8	4.3	-	-		4.3	-	-	4.9	-	-	4.5	-	-	
Промышленное производство, % к соотв. периоду пред. года	6.8	0.6	-9.3	8.2	3.6	3.9	2.5	4.7	3.8	6.5	2.0	1.3	3.7	1.9	3.4	2.1	
Обрабатывающ. пр-ва, % к соотв. пер. пред. года	10.5	0.5	-15.2	11.8	5.7	4.9	3.3	6.5	4.8	6.3	2.4	3.6	7.0	3.4	5.7	4.1	
Добыча полезных ископаемых, % к соотв. периоду пред. года	3.3	0.4	-0.6	3.6	-0.3	1.3	1.8	1.9	1.4	3.7	0.8	1.2	-0.3	0.2	0.9	0.8	
Инвестиции в основной капитал, % к соотв. периоду пред. года	21.1	9.8	-16.2	6.0	13.7	12.8	14.0	8.3	16.4	16.2	17.0	8.6	11.1	6.3	3.8	2.3	
Бюджетно-финансовые показатели																	
Сальдо федерального бюджета, % ВВП 1/	5.4	4.1	-5.9	-4.1	3.2	2.8	0.8	0.8	-0.5	-3.0	-0.9	-0.3	0.5	0.9	0.9	1.4	
Сальдо консолидированного бюджета, % ВВП 1/ 2/	6.1	4.8	-6.2	-3.6		5.4	1.6	1.6									
Прирост М2, % по сравнению с предыдущим периодом 3/	51.3	27.2	-3.5	30.6	-0.5	2.6	11.7	23.3	-3.5	0.7	0.8	0.8	0.8	1.3	-0.5	0.0	
Инфляция (ИПЦ), % по сравнению с предыдущим периодом	11.9	13.3	8.8	8.8	0.5	0.4	0.4	6.1	0.5	0.4	0.6	0.3	0.5	0.9	1.2	0.1	
Дефлятор ВВП, % 1/	13.8	18.0	1.9	11.4	-	-	15.4	15.4	-	-	15.5	-	-	8.7	-	-	
Индекс цен производителей промышленных товаров, % к предыд.	25.1	-7.0	13.9	16.7	0.9	1.0	0.2	13.0	-0.3	1.1	2.1	0.6	-2.4	-0.9	-1.2	5.1	
Средний номинальный валютный курс, руб за доллар США	25.6	24.8	31.7	30.4	31.4	30.9	31.5	29.4	31.5	29.9	29.4	29.5	30.7	32.9	32.5	32.0	31.5
Резервный фонд, млрд. долл. США, конец периода		137.1	60.5	25.4	26.4	25.6	25.2	25.2	61.4	62.4	62.3	62.2	60.2	60.5	59.9	60.5	61.5
Фонд национального благосостояния, млрд. долл. США, конец периода		88.0	91.6	88.4	91.2	88.3	86.8	86.8	88.3	89.8	89.5	89.2	85.5	85.6	85.2	85.9	87.6
Золотовалютные резервы, млрд. долл. США, конец периода	478	427	439	479	526	511	499	499	505	514	513	524	510	514	511	515	530
Показатели платежного баланса																	
Торговый баланс, млрд. долл. США (данные за месяц)	130.9	179.7	112.1	151.4	16.6	16.9	20.6	198.2	20.5	20.4	18.3	18.3	17.7	14.1	11.1		
Доля энергоресурсов в экспорте, %	61.5	65.9	62.8	63.5	-	-	65.2	65.5	-	-	68.8	-	-	64.8	-	-	63.6
Сальдо счета текущих операций, млрд. долл. США	76.6	102.4	48.9	70.3	9.7	9.4	9.2	98.8	15.5	13.8	11.1	10.3	10.6	0.3	-	-	13.5/
Объем экспорта, млрд. долл. США	354.4	471.6	304.0	400.1	46.0	47.3	51.3	522.0	39.7	45.2	46.9	45.1	45.8	41.0	40.6		
Объем импорта, млрд. долл. США	223.5	291.9	191.9	248.7	29.4	30.4	30.7	323.8	19.2	24.8	28.6	26.8	28.1	26.9	29.6		
Объем прямых иностранных инвестиций, млн долл. США 1/	27,797	27,027	15,906	13,810	-	-	18,415	18,415	-	-	7,598	-	-	11,333			
Средняя экспортная цена российской нефти, долл. США / баррел	64.4	91.2	56.2	74.6	105.2	105.0	104.2	103.9	102.5	108.1	112.7	111.7	106.6	94.5	93.6		
Показатели финансового рынка																	
Средневзвешенная ставка по кредитам для предприятий, % 4/	10.8	15.5	13.7	9.1	8.6	8.8	9.3	9.3	8.8	8.9	9.2	9.0	8.9	9.3	9.5	9.1	
Ставка рефинансирования ЦБ РФ, конец периода	10.0	13.0	8.8	7.8	8.3	8.3	8.3	8.3	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.25
Реальная средняя ставка по рублевым кредитам, (дефлировано 1/	-3.4	-6.8	-0.1	-6.5	-7.7	-4.5	-3.2	-3.2	-1.4	0.9	0.4	1.6	5.1	4.0	4.4	2.2	
Индекс фондового рынка (РТС)	2,291	632	1,445	1,770	1,563	1,541	1,382	1,382	1,577	1,735	1,638	1,594	1,242	1,351	1,377	1,390	1,476
Финансы предприятий																	
Доля убыточных компаний 1/	23.4	25.2	30.1	27.8	30.2	29.1	28.1	28.1	34.0	33.2	35.0	32.9	31.4	31.0	29.3		
Доля кредитов в инвестициях в основной капитал 1/	15.5	17.6	20.1	14.3	-	-	12.8	12.8	-	-	13.4	-	-	13.7	-	-	
Доходы, бедность и рынок труда																	
Реальные располагаемые доходы, 1999 = 100	245.6	251.5	259.3	272.5	269.3	272.0	394.2	274.7	210.5	255.9	255.4	275.9	257.4	291.1	279.7	280.3	
Средняя заработная плата в долл. США	532	697	588	698	789	776	1,019	806	782	830	869	879	813	838	829	810	
Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, % 1/	13.3	13.4	13.0	12.6			12.8	12.8			13.5		12.5				
Уровень безработицы (%), по определению МОТ)	6.1	7.8	8.2	7.2	6.4	6.3	6.1	6.1	6.6	6.5	6.5	5.8	5.4	5.4	5.4	5.2	

Источник: Госкомстат, ЦБР, ЕЕГ, МВФ, оценки ВБ.

1/ Нарастающим итогом с начала года.

2/ Начиная с 2006 года, с учетом внебюджетных фондов.

3/ Годовое изменение рассчитывается по изменению среднегодового показателя М2.

4/ По всем срокам до 1 года.

5/ Данные за 3 квартал 2012 года.