РУССКИЙ ПРАГМАТИЗМ

Как отечественная бюрократия отказалась от неолиберализма и взяла на вооружение практики неомеркантилизма.

www.sonar2050.org
expert@sonar2050.org
«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»

www.sonar2050.org

Автор доклада — руководитель направления политэкономических исследований Лизан Иван Юрьевич. Тел.: +7-999-714-12-40. E-mail: lizan@sonar2050.org. Страница автора: www.sonar2050.org/authors/ivan-lizan

Шеф-редактор — Уралов Семён Сергеевич. Тел.: +7-916-215-72-02. E-mail: uralov@sonar2050.org

Глава аналитического бюро — Лизан Иван Юрьевич. Тел.: +7-999-714-12-40. E-mail: lizan@sonar2050.org

«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»

Адрес: Российская Федерация, 143180, Московская область, г. Звенигород, мкр. Пронина, д. 2, офис 12

Директор — Боков Василий Сергеевич. Тел.: +7-916-120-07-08. E-mail: vb@sonar2050.org

Telegram: sonar2050

YouTube: sonar2050.org

Оглавление

Введение 4
От неолиберализма к неомеркантилизму 5
Инструментарий прагматизации 11
Контрсанкции — инструмент «расчистки» внутреннего рынка 12
Налоговые манёвры — инструмент развития экономики 12
Налоговый манёвр в нефтяной отрасли 12
Специнвестконтракты 13
Налоговый манёвр в виноградарстве и виноделии 15
Налоговый манёвр в газохимии 16
Налоговый манёвр в IT 17
Налоговый манёвр в судостроении 18
Государственные закупки — инструмент поддержания спроса 19
Маркировка товаров — средство для «обеления» рынков 20
Борьба с оттоком капитала 22
Деофшоризация экономики 24
Граждане вместо мигрантов 26
Национализация элит и реформа системы госуправления 28
Выводы 31

Введение

В 2016 году тогдашний премьер-министр России Дмитрий Медведев в ходе разговора с феодосийской пенсионеркой Анной Буяновой произнёс фразу: «Денег нет, но вы держитесь», которая стала квинтэссенцией всех проблем в экономике и особенностей проводимой в стране финансово-экономической политики. Фраза мгновенно превратилась в остросоциальный интернет-мем.

Прошло 4 года, и пандемия коронавируса вновь вернула к жизни слоган «Денег нет, но вы держитесь» в тот момент, когда власти принялись проводить секвестр бюджета на сумму 1,8 трлн рублей из-за необходимости финансировать антикоронавирусный стимулирующий пакет для экономики.

Однако вместо урезания социальных расходов чиновники решили сэкономить на бизнесе и подняли ряд налогов, что свидетельствует об изменении образа мышления у российской бюрократии.

Российская высшая бюрократия стала прагматичной как в сфере внутренней политики, так и по отношению к внешним субъектам. Эти перемены уже очевидны всем, кто погружён в информационную повестку, но их масштаб не всегда понятен.

Задача данного исследования — описать на примере конкретных управленческих решений трансформацию мышления российской высшей бюрократии, вызванную наложившимися друг на друга кризисами, а также спрогнозировать дальнейшие контуры финансовой и социально-экономической политики России.

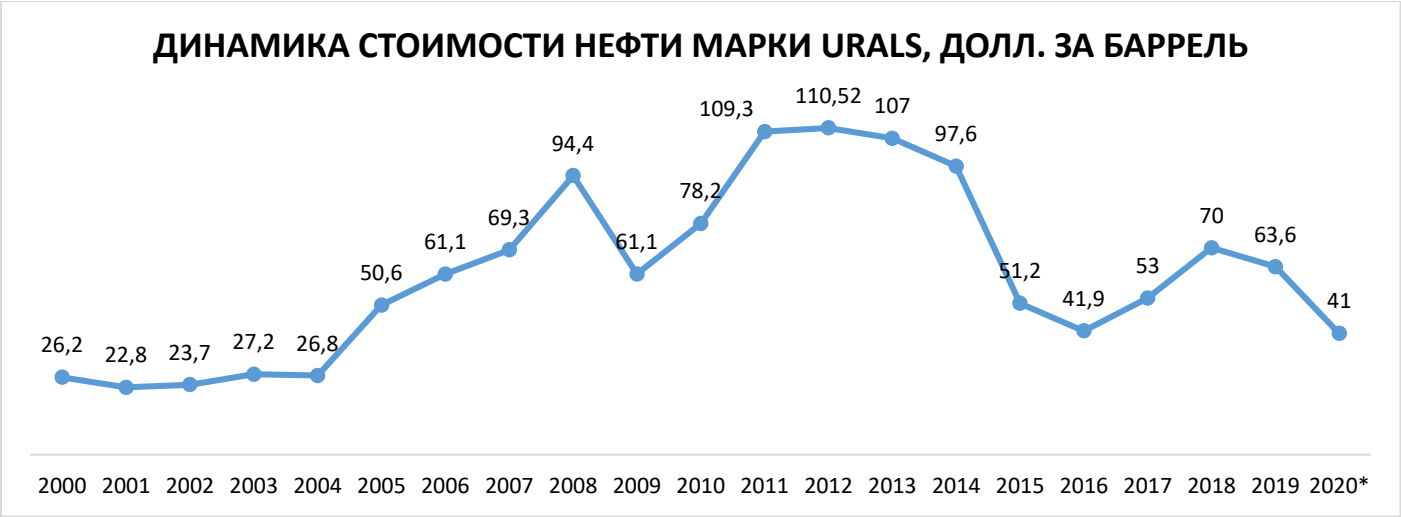
- Российская экономическая политика после 2014 года всё дальше отходит от неолиберализма, а чиновники всё активнее осваивают инструментарий неомеркантилизма. Государство после 2014 года — не ночной сторож, а активный субъект экономической политики практически во всех сферах экономики.
- Отход от неолиберализма носил эволюционный характер и начался ещё с начала 2000-х по мере роста стоимости углеводородов и стабилизации внутриполитической обстановки. В середине нулевых государство активно собирало в госкорпорации разрозненные предприятия, а с наступлением первой волны финансово-экономического кризиса роль государства как регулятора экономических процессов стала возрастать.
- К 2014 году российская бюрократия оказалась в новой санкционно-кризисной реальности. Санкции сделали невозможным привычную экономическую деятельность, которая сводилась к продаже углеводородов и покупке товаров высокого передела, а падение цен на углеводороды привело к возникновению дефицита бюджета, спровоцировавшего изменение мышления бюрократии.
- Момент диалектического перехода изменений из количества в качество в сфере госуправления пришёлся на 2014 год. С помощью санкций государство зачистило внутренний рынок от иностранного продовольствия, успехи в построении цифровой налоговой системы сделали возможным проведение ряда налоговых манёвров в различных отраслях экономики, от виноградарства и виноделия до газохимии, IT и судостроения.
- К 2015 году власть озаботилась утечкой государственных денег из страны в рамках процедуры госзакупок и стала ужесточать требования к исполнителям государственных контрактов, принуждая госкомпании уходить из офшорных юрисдикций. Вскоре государство сделало ставку на госзакупки как инструмент поддержания спроса на многие категории товаров и выстроило такой механизм проведения муниципальных и государственных закупок, который позволяет поддерживать процесс импортозамещения.
- Инструментом развития промышленности стали специнвестконтракты в версии 1.0, а к 2019 году данный инструмент был усовершенствован.
- Средством для вывода товарных рынков из тени стали системы маркировки и прослеживания товаров. Маркировка в ближайшие годы превратится в один из ключевых инструментов для борьбы с контрафактом.

- Не менее важной и не до конца решённой проблемой является отток капитала, с которым власть борется с 2013 года, проводя политику деофшоризации. Госкомпании принудительно перерегистрировали в России, создан правовой институт Контролируемых иностранных компаний (КИК), частному капиталу из офшорных юрисдикций отказывают в праве участия в госзакупках и получении поддержки из бюджета. С 2014 года проводится амнистия капиталов, а с 2020 года, после длительной подготовки, государство начало пересматривать соглашения об избежании двойного налогообложения, позволяющие выводить деньги из России без уплаты налогов.
- Затронула прагматизация и госполитику по отношению к мигрантам: с 2015 года всех трудовых мигрантов перевели на патентную систему, а в 2019 году чиновники осознали, что ставку необходимо делать на новых граждан.
- К 2020 году до логического завершения дошла политика «национализации» элит, и правительство Мишутина приступило к реформированию системы органов государственной власти, а также реорганизации системы институтов развития.

От неолиберализма к неомеркантилизму

Текущая экономическая политика российского правительства — ярко выраженный неомеркантилизм, который сменил отживший своё неолиберализм на рубеже 2014–2015 годов. Если в основе неолиберализма лежит самоустранение государства как регулятора из экономики, то неомеркантилизм — его полная противоположность. Вместо того чтобы быть ночным сторожем, государство становится регулятором экономических процессов. Цель такой политики — создание максимально благоприятных условий для развития национального капитала, уменьшение оттока денег из страны и формирование максимально длинных производственных цепочек. В качестве средств используются импортные пошлины, государственное субсидирование, создание препятствий для оттока капитала из страны и иные средства из протекционистского инструментария.

Все эти инструменты уже давно известны как отечественным учёным, так и чиновникам. Мало того, многие инструменты ранее использовались российской бюрократией, однако их применение не носило системного характера — было разовым, в отрыве от других отраслей экономики.



** За 11 месяцев 2020 года[1].*

Главными политическими преградами для отказа от неолиберальной логики были высокие цены на углеводороды и оттепель в отношениях с США и ЕС с 1990-х по 2010-е годы. Неолиберализм был удобной политикой для первичного накопления капитала в ходе приватизации, но после закрепления её итогов и российский капитал столкнулся с жёсткой конкуренцией на внешних рынках, а единственной силой, способной поддержать бизнес, стало государство. И чем сильнее было давление извне, тем больше капитал нуждался в государстве.

Оттепель и благоприятная рыночная конъюнктура на углеводороды сформировали у российской бюрократии иллюзию того, что страна надёжно встроена в мировое разделение труда и может без проблем купить всё, что ей необходимо. Поэтому санкции за присоединение Крыма и поддержку республик Донбасса в 2014 году стали очень болезненным ударом как для российской бюрократии, так и бюджета. Однако удар вышел двойным: практически сразу начали падать цены на углеводороды.

Отечественная экономика, прекратившая рост уже к 2013 году в силу исчерпания возможностей для стимулирования в рамках той системы мирового разделения труда, в которой России было уготовано место поставщика сырья и минеральных ресурсов, оказалась в силу санкций лишена возможности покупать за рубежом технологии и оборудование для производства и модернизации и отрезана от внешнего рынка капитала, что лишало её иностранных кредитов как основы роста.

Следом стали падать доходы бюджета и он вновь стал дефицитным, что само по себе, даже несмотря на наличие накоплений, сформированных в силу действия бюджетных правил с 2001 года и формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния (ФНБ) в 2008 году, оказалось для бюрократии сильным ударом.



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Сумма	1994,1	1794,6	1705,1	-2322,3	-1812	442	-39,4	-323	-334,7	-1961	-2956,4	-1331,4	2741,4	1974,3

[1] Цена нефти марки Urals: 2000 — 2020. // Global-finances.ru. 2020. URL: http://global-finances.ru/tsena-nefti-marki-urals-po-godam/

Наибольшего размера бюджетный дефицит достиг в 2016 году, когда Дмитрий Медведев произнёс фразу «Денег нет, но вы держитесь». Источник: Статистика стран мира[2]

Реакция на бюджетный дефицит была комплексной.

1. Была распечатана первая отечественная кубышка, Резервный фонд, которая за несколько лет исчерпалась (в 2017 году было начато[3] объединение Резервного фонда с ФНБ), но позволила покрыть бюджетный дефицит.

2. В силу того, что продажа углеводородов (и многих других товаров**) осуществляется за валюту** (доллары и евро), **а расходы внутри страны финансируются в рублях, было проведено несколько волн девальвации рубля**: они снижали покупательную способность населения (особенно в части импортных товаров, прежде всего электроники), однако помогали государству выполнять социальные обязательства.



**На 20 декабря 2020 года*

3. Власть предприняла попытки договориться с США и ЕС и добиться отмены санкций при условии сохранения Крыма. Попытки ни к чему не привели. Если в 2016 году Дмитрий Медведев в должности премьер-министра призывал[4] Запад поскорее отменить санкции, а в 2019-м сообщил[5], что Россия не будет первой отменять санкции, то в 2020 году, будучи уже зампредом Совбеза, Дмитрий Анатольевич заявил[6]: *«Да нам это [отмена санкций. — И. Л.] и не нужно. Ещё раз говорю, мы уже приспособились жить в таких условиях. Ничего*

[2] Доходы и расходы федерального бюджета России. // SvSpb.net. 2020. URL: https://svspb.net/rossija/federalnyj-bjudzhet.php# 32,65

[3] Силуанов заявил о решении объединить Резервный фонд с ФНБ. // Life.ru. 2017. 30 июня. URL: https://life.ru/p/1022428

[4] Экономика пала жертвой политики. Медведев просит европейцев отменить санкции. // URA.ru. 2016. 13 февраля. URL: https://ura.news/news/1052240294

[5] Медведев заявил, что Россия первой не будет отменять контрсанкции. // ТАСС. 2019. 25 ноября. URL: https://tass.ru/ekonomika/7195451

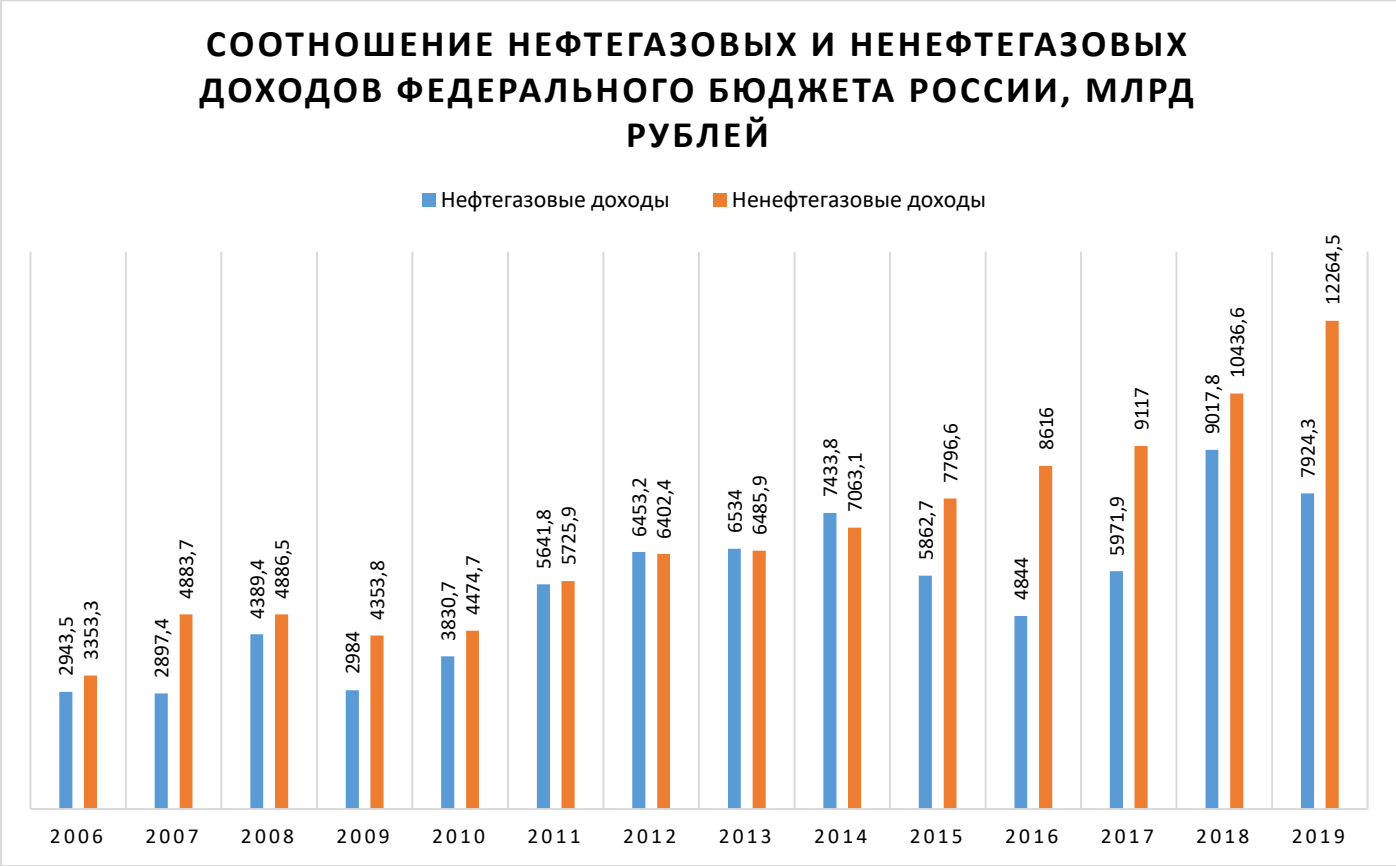
[6] Медведев: Россия не рассчитывает на отмену санкций. // «Российская газета». 2020. 17 апреля. URL: https://rg.ru/2020/04/17/medvedev-zaiavil-chto-rossiia-ne-rasschityvaet-na-otmenu-sankcij.html

хорошего в этом нет, но и никакой трагедии для нас не происходит». Эта позиция схожа с отношением[7] одного из наиболее ярких капиталистов страны, покойного Бориса Александрова, прямо признавшегося, что «для нас санкции — это золотое дно». Но Александров как бизнесмен осознал всю выгоду контрсанкций сразу же после их введения.

4. Не имея возможности увеличить доходы, а также выйти на рынок заимствований, власти были вынуждены урезать расходы и провести секвестр бюджета. Цикл сокращения бюджета растянулся на несколько лет. 16 сентября 2020 года правительство провело очередное «сжатие» бюджетных расходов, закрывая «дыру» в 1,8 трлн рублей, которые пришлось потратить на программу преодоления последствий первой волны COVID-19. Кабмин одобрил сокращение расходов на 10 % для всех «незащищённых» статей бюджетных расходов и на 5 % для госпрограммы вооружений. Экономия в 2021 году составит 927 млрд рублей, в 2022-м — 970 млрд рублей и в 2023-м — 900 млрд рублей.

5. Власть взяла на вооружение фразу экс-главы Администрации президента России Сергея Иванова: «Люди — новая нефть». Выросло налоговое бремя (повышена ставка НДС), сама налоговая стала работать активнее. Например, доля поступлений от внутреннего НДС и акцизов к 2019 году увеличилась более чем на 10 % относительно 2014 года и превысила 30 %. НДС стал средством поддержки ряда производств: обнуление или снижение ставки НДС позволяет правительству стимулировать производство в АПК.

Одновременно прошла реформа ЖКХ, что привело к росту коммунальных тарифов и началу сбора платежей на капитальный ремонт домов, была проведена крайне непопулярная пенсионная реформа.

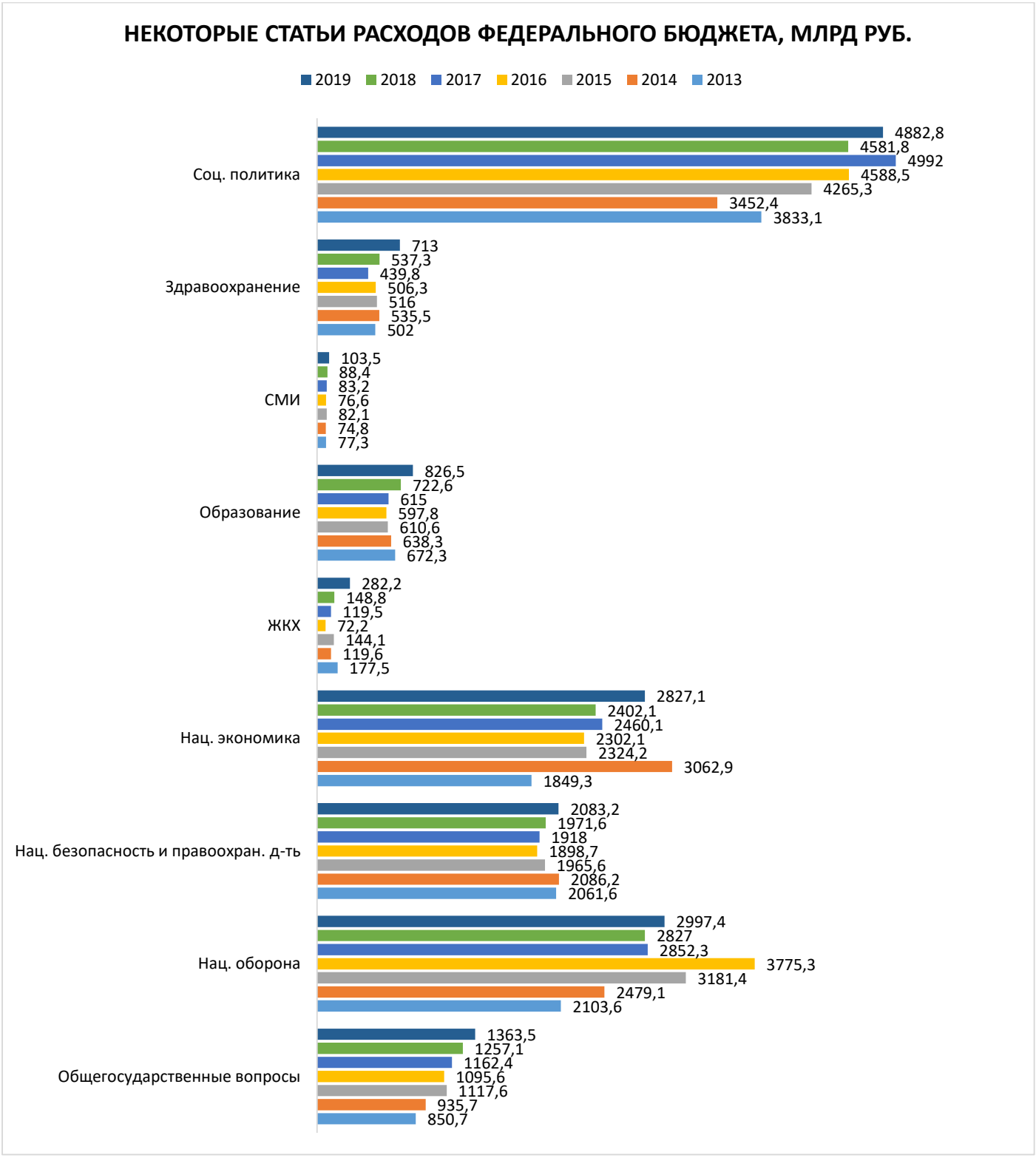


Итог — поручение[8] Владимира Путина экс-премьеру Дмитрию Медведеву в 2018 году проверить рост налогов «в реальной жизни» в связи с ростом фискальной и квазифискальной нагрузки. Было выполнено поручение или

[7] Человек-бренд: как Б.Ю. Александров построил империю на сырках. // РБК. 2017. 26 апреля. URL: https://www.rbc.ru/own_business/26/04/2017/592f4e1c9a7947a4d6a39cdb

[8] Путин поручил Медведеву проверить рост налогов в «реальной жизни». // РБК. 2018. 12 ноября. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5be962ae9a79471dead7fc2f

нет — неясно. Впрочем, сильнее рост налогов затронул не население, а бизнес[9]: только в сентябре власти приняли решение повысить налог на добычу полезных ископаемых для производителей удобрений и металлургов в 3,5 раза в виду альтернативы плану[10] вице-премьера Андрея Белоусова изъять у химиков и металлургов сверхдоходы на 0,5 трлн рублей.



[9] В каких отраслях в России самая высокая налоговая нагрузка. // РБК. 2018. 22 мая. URL: https://www.rbc.ru/economics/22/05/2018/5b02d71c9a79471b81d8351d?

[10] Помощник Путина вычислил выдавших в СМИ список Белоусова бизнесменов. // РБК. 2019. 5 июня. URL: https://www.rbc.ru/politics/05/06/2019/5cf6e7059a794701c753f02b

Стоит учесть тот факт, что в федеральном бюджете есть секретные статьи расходов. В 2017 году они достигли[11] 4,9 трлн рублей, или 5,3 % ВВП, — деньги расходовались на закупку вооружений, интеллектуальной собственности и финансирование расходов по обеспечению госбезопасности. Доля расходов по секретным статьям федерального бюджета России на 2020–2022 годы составляет[12] 17 % (3,32 трлн рублей), что на порядок выше, чем в развитых странах.

Таким образом, после 2014 года Россия оказалась в качественно новой ситуации.

Во-первых, позитивные (в 1990-е) и нейтральные (до 2008 года) отношения с США и ЕС стали стремительно ухудшаться (после 2008 года), пока не стали плохими (с 2014 года) и к 2020 году не достигли состояния, *«когда испорченные отношения уже не испортишь»*[13].

Во-вторых, продажа углеводородов перестала быть стабильным и постоянно растущим источником дохода. На рынке нефти появился конкурент в лице США.



Следом сильно ухудшились позиции «Газпрома», у которого цены на газ по многим контрактам были привязаны к нефтяным котировкам.



Оказалось, что две компании — национальные достояния, «Газпром» и «Роснефть», с трудом в состоянии обеспечивать пополнение государственного бюджета, а ведь на них ещё были возложены функции развития, под которые компании проводили заимствования на внешних рынках капитала. Например, «Роснефть» с 2010 года отвечает за развитие российского судостроения: возводит дальневосточную верфь «Звезда» и

[11] Секретная часть ВВП достигла 4,9 трлн руб. Как в национальных счетах России оказались сокрыты вооружения и разработки. // РБК. 2019. 28 августа. URL: https://www.rbc.ru/economics/28/08/2019/5d5ff9129a79472cffd85d1a

[12] Эксперты: доля секретных расходов в бюджете РФ на порядок больше, чем у развитых стран. // ТАСС. 2019. 30 октября. URL: https://tass.ru/ekonomika/7059980

[13] Путин заявил о невозможности испортить и так плохие отношения с США. // РИА Новости. 2020. 20 ноября. URL: https://ria.ru/20201120/putin-1585613015.html

обеспечивает её заказами. К сентябрю 2019 года суммарный долг десяти госкомпаний составил[14] 9,2 трлн рублей, что на 1 трлн рублей больше суммы накоплений в Фонде национального благосостояния.

При этом ближайший союзник России Беларусь продолжала требовать скидки на поставки нефти и газа, а страны ЕС активно судились с «Газпромом», пытаясь добиться снижения стоимости природного газа.

Эти факторы и предопределили отказ от неолиберальной логики и переход к неомеркантилизму, выражением которого стала прагматизация мышления российского чиновничества.

Уже в 2014 году стало понятно, что стране необходимы новые драйверы экономического роста, новые источники технологий. Если невозможно получить их извне, то необходимо создать самостоятельно — это минимизация возможностей для оттока капитала, а также пересмотр взаимоотношений с союзниками и партнёрами.

Облегчала задачу перехода к неомеркантилизму девальвация рубля, которая приводила к удорожанию импорта, но вместе с тем создавала благоприятные условия для импортозамещения. Именно им власть и занялась в 2014 году.

Инструментарий прагматизации

Главным бюрократическим препятствием для перехода к неомеркантильной политике служили правила ВТО, накладывающие ограничения на введение, например, ввозных таможенных пошлин и субсидирование компаний. Поэтому классический меркантилистский инструментарий в XXI веке был подвернут обновлению.

В случае с Россией на передний план вышли:

1) санкции и контрсанкции как инструмент защиты внутреннего рынка от импорта;
2) налоговые манёвры и специнвестконтракты (СПИК);
3) государственные закупки, которые позволяют за бюджетный счёт поддерживать отечественных производителей;
4) маркировка товаров и создание систем их прослеживания.

Европротекционизм

В ЕС в ближайшие годы в качестве протекционистского инструмента будет использоваться углеродный налог, к уплате которого европейская бюрократия попытается принудить всех производителей вне пределов союза.

Экологические нормы уже давно стали излюбленным протекционистским инструментом европейской бюрократии, примером чего являются экологические стандарты Евро[1], позволяющие отсекать от рынка ЕС автотранспортную технику из других стран мира, включая Китай (производит грузовиков больше всех европейских компаний вместе взятых, но не поставляет их в ЕС в силу экологических норм).

Лидирующие позиции стран ЕС в НИОКР позволяют навязывать свои технические стандарты другим государствам, что позволяет как защищать свой внутренний рынок (европейские компании задают тренды развития), так и облегчать для себя задачу по проникновению на внешние рынки.

Рассмотрим данные меры более предметно. Начнём с санкций и контрсанкций.

[14] Долги госкомпаний оказались на триллион руб. больше ФНБ. Как с этим жить? // РБК. 2019. 17 сентября. URL: https://quote.rbc.ru/news/article/5ae098a62ae5961b67a1c3a9

Контрсанкции — инструмент «расчистки» внутреннего рынка

В качестве ответных мер на введение санкций Евросоюзом Россия с августа 2014 года начала вводить контрсанкции, которые затронули продовольственный импорт из стран ЕС. В то время эти санкции выставлялись в прессе в качестве реактивной и даже истеричной меры. Однако в реальности о необходимости ограничения продовольственного импорта в России говорили задолго до европейских санкций. Например, в 2013 году об этом просили правительство представители российского АПК.

Итогом введения продовольственного эмбарго стало превращение АПК в один из драйверов экономического роста, а также появление ряда новых отраслей с/х, развитие которых ранее было невозможным в силу доминирующих позиций иностранного товаропроизводителя на российском рынке.

В 2014 году продовольственный импорт в Россию составлял 44 млрд долл. Отрицательное сальдо торговли продовольствием в 2013 г. составляло 27,24 млрд долл. Спустя 5 лет его удалось уменьшить на 22,4 млрд долл., т. е. до 4,77 млрд. Экспорт же за 5 лет вырос на 8 млрд долл.

Вывоз сельскохозяйственной продукции из России в 2020 году по состоянию на 29 ноября составил[15] 25,9 млрд долларов, что на 16,4 % выше показателя за аналогичный период 2019 года. Таким образом, объём поставок уже превысил стоимостной объём экспорта за весь прошлый год (25,6 млрд долларов). Целевой уровень поставок на 2020 год — 25 млрд долл.

Налоговые манёвры — инструмент развития экономики

Успехи в сфере цифровизации Федеральной налоговой службы позволили сделать основным инструментом поддержки экономики и промышленности налоговый вычет, который стал основой для проведения череды налоговых манёвров.

Данный инструмент не был изобретён после 2014 года — он использовался и раньше, однако его применение было избирательным и зачастую бессистемным.

Налоговый манёвр в нефтяной отрасли

Термин «налоговый манёвр» в российском законодательстве появился в 2012 году, однако наиболее известный широкой общественности налоговый манёвр в нефтяной сфере является[16] четвёртым для отрасли.

Налоговые манёвры в нефтяной отрасли России		
Год	Название	Описание
1995–1996 гг.	Первый	Снижение пошлин на нефть с повышением акцизов на нефть.
2011 г.	60-66-90-100	Коэффициент для расчёта таможенной пошлины на нефть был снижен с 65 % до 60 %, пошлины на светлые и тёмные нефтепродукты были установлены на уровне 66 %, на бензин — 90 % от пошлины на нефть. С 2015 г. предполагалось введение 100%-ной пошлины на тёмные нефтепродукты (т. е. выравнивание с пошлиной на нефть).

[15] Экспорт продукции АПК вырос на 16 %. Объем поставок уже превысил стоимостной объем экспорта за весь прошлый год. // «Агроинвестор». 2020. 2 декабря. URL: https://www.agroinvestor.ru/analytics/news/34919-eksport-produktsii-apk-vyros-na-16/

[16] Тайна налогового манёвра. Зачем был нужен, сколько их было, при чём тут Беларусь. // СОНАР-2050. 2020. 2 апреля. URL: https://www.sonar2050.org/publications/nalogovyy-manevr-v-neftyanke/

2013 г.	Малый налоговый манёвр	Незначительные, но одновременные (что важно) корректировки ставок НДПИ и экспортных пошлин на 2014–2016 гг. с сохранением срока по выравниванию пошлины на нефть и тёмные нефтепродукты.
2014 г.	Большой налоговый манёвр	Существенное снижение экспортных пошлин на нефть (чтобы по уровню были ниже, чем в Казахстане), перенос выравнивания пошлин на нефть и тёмные нефтепродукты на 2018 г., частичная компенсация роста цен на внутреннем рынке корректировкой акцизной политики, компенсация выпадающих доходов бюджета ростом НДПИ).

Целью нефтяного налогового манёвра были принуждение российских вертикально-интегрированных нефтяных компаний (ВИНК) к увеличению глубины переработки нефти, т. е. модернизации, и создание таких условий налогообложения ВИНК, при которых у НПЗ партнёров России по ЕАЭС не было бы более выгодных условий получения сырья, чем у российских. К слову, в такой же логике развития нефтепереработки движется Казахстан. Побочным эффектом налогового манёвра в нефтепереработке стало ухудшение условий работы белорусских НПЗ, которые ранее получали дополнительные доходы от особенностей российской системы налогообложения ВИНК.

Специнвестконтракты

Ещё один инструмент поддержки и развития отечественной промышленности, специнвестконтракт (СПИК), уходит своими корнями в утилизационный сбор, с помощью которого правительство пыталось поддержать спрос на новые автомобили. Однако с 2014 года СПИК фактически превратились в отдельную меру поддержки промышленности, сфокусированной на локализацию на территории России новых технологий.

Однако обо всём по порядку.

Впервые аналог утилизационного сбора в России ввели (в ЕС он был введён ещё раньше)[17] в 2009 году: владелец старой машины мог сдать её на переработку, уплатив дилеру 3 тыс. рублей, и получить скидку в размере 50 тыс. рублей на покупку нового автомобиля при условии, что он произведён в России. Программа действовала в 2010–2011 гг., а после была возобновлена в 2014-м.

В 2012 году, когда Россия вступила в ВТО, возникла угроза массового ввоза в страну подержанных автомобилей (украинский автопром они просто раздавили, породив феномен т. н. «евроблях»). Для защиты отечественного автопрома 30 августа 2012 года правительство утвердило правила взимания утилизационного сбора и его ставки. От его уплаты изначально были освобождены производители из стран Таможенного союза, но в 2013 году с иском к России в ВТО обратился ЕС, а затем к нему присоединился ещё ряд стран, которые посчитали такой сбор дискриминационным. 21 октября 2013 года президент Путин подписал указ о внесении изменений в закон об утилизационном сборе, обязав уплачивать его автопроизводителей как в России, так и в странах Таможенного союза. Одновременно для российских автопроизводителей ввели субсидии, сопоставимые с размером утилизационного сбора.

Фактически благодаря иску в ВТО (он до сих пор не рассмотрен) правительство придумало способ обхода правил организации, превратив утилизационный сбор в очередной налоговый манёвр — инструмент не столько борьбы за экологию, сколько поддержки отечественных автопроизводителей. В таком виде на фоне падения спроса на новые автомобили утилизационный сбор стал инструментом для стимулирования

[17] История утилизационного сбора на автомобили в России. // ТАСС. 2019. 25 ноября. URL: https://tass.ru/info/7196227

автопроизводителей к повышению локализации производства в России, то есть уже инструментом развития автопрома.

В 2005–2006 годах, когда на российский рынок пришли иностранные автогиганты Ford и Renault, к которым впоследствии присоединились Volkswagen, Hyundai-Kia, GM, Nissan, Toyota, альянс PSA Peugeot Citroën в партнёрстве с Mitsubishi, государство, заинтересованное в развитии автопрома, ставило перед автоконцернами задачу по организации крупноузлового производства не менее 25 тыс. автомобилей с локализацией на уровне 30 %.

При этом власти допустили ошибку, предоставив право льготного таможенного ввоза компонентов по ставке от 0 до 5 % вместо 15 %, и предоставили иностранным компаниям право участвовать в программах поддержки продаж и возможность получить доступ к налоговым льготам. Это отбило у автогигантов желание увеличивать локализацию производства: легче было ввести запчасти в Россию, чем наладить их производство в стране.

В 2012 году Минпромторг ужесточил требования к автогигантам: чтобы сохранить льготы, их обязали создать производственные мощности на 300-350 тыс. автомобилей в год и повысить уровень локализации до 60 %, то есть организовать в стране производство двигателей, мостов, коробок передач и т. д. Но в 2014 году последовала девальвация рубля и планы по локализации сорвались, однако в закон 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» были внесены[18] изменения»: в законе появись нормы о специальных инвестиционных контрактах.

Суть СПИК состоит в заключении между инвестором и государством сделки: инвестор обязуется реализовать инвестиционный проект по внедрению или разработке «современной технологии» в целях освоения серийного производства промышленной продукции за свои или привлечённые средства, а государство берёт на себя обязанность обеспечивать стабильность условий ведения хозяйственной деятельности для инвестора и применять различные меры стимулирования.

В 2016 году власти начали подготовку к новому акту принуждения автогигантов к повышению уровня локализации. Власти продолжили развивать механизм СПИК: чиновники разобрали автомобиль, каждый его компонент оценили в определённое количество баллов и установили, что при локализации производства автокомпонентов в России и достижении определённого уровня баллов автопроизводитель получает право на компенсацию от государства уплаченного утилизационного сбора. Минпромторг планирует, что реализация СПИКов позволит привлечь в автопром 100 млрд рублей частных инвестиций, создать 1400 рабочих мест и обеспечить 523 млрд рублей поступлений в бюджет.



Механизм СПИК стал универсальным для развития обрабатывающей промышленности. К октябрю 2020 года в рамках СПИК 1.0 в

[18] Общая информация о механизме специального инвестиционного контракта. // Министерство промышленности и торговли Российской Федерации. 2020. URL: https://minpromtorg.gov.ru/activities/vgpp/vgpp2/info/

развитие промышленности было инвестировано 807,8 млрд рублей, уплачено 1,112 млрд рублей налогов и создано 23,9 тыс. рабочих мест.

В августе 2019 года Госдума одобрила новые льготы для участников специнвестконтрактов, фактически создав основу для перехода к СПИК 2.0. Главное требование СПИК 2.0 не столько создание нового промпроизводства, сколько передача технологий[19], использование которых в дальнейшем позволит создавать новые разработки и продукцию. Всего правительство обозначило желание[20] получить в рамках СПИК 2.0 более 600 технологий.

---

1 апреля 2020 года был опубликован 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации», создающий новый[21] инструмент развития — соглашение о защите и поощрении капиталовложений (СПЗК), которое расширяет практику СПИК на другие отрасли экономики. К концу декабря 2020 года было[22] подписано 25 СЗПК на сумму в 1,12 трлн рублей, что позволит до 2024 года создать 23 тыс. рабочих мест, а в планах у правительства, по словам вице-премьера Андрея Белоусова, до 2024 года подписать 1 тыс. СЗПК на 14 трлн рублей.

Кроме того, государство посредством Фонда развития промышленности оказывает поддержку импортозамещению в машиностроении. Например, ГАЗ в 2021 году при поддержке государства запустит[23] литьё деталей для двигателей ЯМЗ и Evotech.

Налоговый манёвр в виноградарстве и виноделии

Летом 2020 года вступил в силу закон «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации», который стал комплексной мерой по поддержке данных отраслей экономики и фактически ознаменовал проведение в России ещё одного налогового манёвра.

Чиновники хотели[24] создать механизм, который стимулировал бы виноградарей увеличивать площади виноградников, что позволило бы снизить зависимость виноделия от импортных виноматериалов — балка.

В 2016 году Минсельхоз планировал ограничить импорт виноматериалов, а к 2021–2023 г. за счёт увеличения пошлины запретить их импорт вообще.

Затем планировалось с 2019 года отменить пониженную ставку акциза на вина, включая игристые, с защищённым географическим указанием и защищённым наименованием места происхождения. Для тихого (столового) вина обычный акциз составлял 18 руб. за 1 л, а льготный — 5 руб.; для игристых вин — 36 и 14 руб. соответственно. До мая 2017 года льготами пользовались как отечественные, так и импортные вина, затем Минфин выпустил приказ, в котором разъяснил, что льгота полагается только для российских вин.

Изменение ставок акцизов на вина в России, руб./литр					
Год	**Тихие**	**Игристые**	**Фруктовые**	**Вино**	**Виноматериалы**

[19] Специальные инвестиционные контракты. СПИК 2.0. // Министерство промышленности и торговли Российской Федерации. 2020. URL: https://gisp.gov.ru/upload/navigator2/198/Prezentatsiya-SPIK-2.0.pdf

[20] СПИК Russian. Правительство утвердило перечень технологий для локализации по специнвестконтрактам. // «Коммерсант». 2020. 4 декабря. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4596645

[21] Закон о защите и поощрении капиталовложений: ключевые юридические аспекты. // PwC. 2020. Апрель. URL: https://www.pwc.ru/ru/legal-services/flash-reports/flash-149-220-rus.pdf

[22] Белоусов: За 3–4 года необходимо обновить модель экономики в России. // Edaily.com. 2020. 23 декабря. URL: Подробнее: https://eadaily.com/ru/news/2020/12/23/belousov-za-34-goda-neobhodimo-obnovit-model-ekonomiki-v-rossii

[23] Минпромторг даст кредит группе ГАЗ на импортозамещение компонентов двигателей. // «Коммерсант». 2020. 17 сентября. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4493773

[24] Деньги в вине. О промежуточных успехах российского виноградарства. // СОНАР-2050. 2020. 13 марта. URL: https://www.sonar2050.org/publications/dengi-v-vine/

2019	18	36	18	—	—
2020	31	40	31	30	31
2021	32	41	32	31	32
2022	33	43	33	32	33

Данный подход вступил в противоречие с правилами ВТО, но их удалось обойти за счёт решения относить к подакцизным товарам виноград и отечественные виноматериалы, из которых изготавливают вино и дистилляты полного цикла производства, а затем предоставить тем из них, кто использует в качестве сырья российский виноград и виноматериалы, принадлежащие налогоплательщику на праве собственности, налоговый вычет.

К данному решению правительство созрело уже к июлю 2018 года. Фактически для виноделов, использующих отечественное сырьё, акциз обнулили, а также снизили ставку НДС с 20 до 10 %. Планируется, что все дополнительные деньги виноделы направят на расширение производства.

Соответственно, импортное вино остаётся без налогового вычета и автоматически подорожает, впрочем, как и отечественное (на 10-15 %). Вычет производители будут получать в конце года.

Затем механизм — налоговый манёвр в виноделии — согласовывали с министерствами и ведомствами, полировали и оттачивали. Соответствующий закон об изменении режима налогообложения приняли в декабре 2019 года, следом продлили льготный режим для крымских виноделов (иначе они «выпадали» из российского правового регулирования из-за того, что не создали инфраструктуру для системы ЕГАИС, на которую завязан налоговый вычет) и лишь тогда приступили к профильному для отрасли закону «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации».

Налоговый манёвр в газохимии

Весь прошлый год в правительстве шла борьба между Минфином и Минэнерго по вопросу разработки схемы налоговой поддержки газохимической промышленности, более известной в СМИ как газохимический манёвр[25]. В итоге в споре победили энергетики, а 7 июля правительство внесло в Госдуму законопроект о проведении в России газохимического манёвра. Правительство приняло решение субсидировать переработчиков сжиженных углеводородных газов (СУГ) и этана за счёт предоставления им обратного акциза. Новые крупные заводы по переработке данных газов смогут получить льготу в 4,5 тыс. рублей за тонну сырья с 2022 года, а к 2026-му льгота увеличится до 7,5 тыс. рублей.

Для компаний, которые до 1 января 2023 года подпишут инвестиционное соглашение с Минэнерго РФ о создании новых мощностей или модернизации старых, а стоимость таких проектов составит не менее 110 млрд руб., акциз будет индексироваться. Так, он вырастет до 5,5 тыс. руб. на тонну в 2024 году, до 6,5 тыс. руб. на тонну в 2025-м, а с 2026-го составит 7,5 тыс. руб. на тонну.

Данный законопроект, вступающий в силу с 1 января 2022 года, резко повысит инвестиционную привлекательность 11 газохимических проектов, а их внутренняя норма доходности вырастет примерно на 2 %. Бюджету создание новой отрасли экономики в 2022–2024 гг. обойдётся в 40,4 млрд рублей, исходя из объёмов потребления СУГ на уровне в 3,2-3,5 млн тонн в год, и в 53 млрд рублей, учитывая объёмы потребления этана. Однако Россия получит новую отрасль экономики и сможет приступить к глубокой переработке ценных газов, которые сейчас просто сжигаются вместе с метаном.

Кроме того, глубокая переработка СУГ и этана позволит стране компенсировать вероятный ущерб, который может быть нанесён из-за политики декарбонизации Евросоюза, которую евробюрократы провозгласили в конце 2019 года. Суть программы Green Deal — «Зелёного пакта для Европы» или «Европейского зелёного

[25] Налоговый манёвр в газохимии. Как государство создаёт новую отрасль промышленности. // СОНАР-2050. 2020. 26 августа. URL: https://www.sonar2050.org/publications/nalogovyy-manevr-v-gazohimii/

курса» — сводится к превращению ЕС к 2050 году в первый климатически нейтральный регион мира и переходу на водородную энергетику.

Если планы по реализации газохимических проектов удастся реализовать, то производство метанола в России вырастет с текущих 4,1 млн тонн до 23,1 млн тонн, а полимеров — с 2 до 8 млн тонн (без учёта Астраханского газохимического комплекса, «зависшего» на этапе меморандума). Метанольная промышленность позволит увеличить несырьевой экспорт на 7-8 млрд долларов, а по полимерам Россия превратится из импортёра в экспортёра.

Налоговый манёвр в IT

10 июня 2020 года председатель правления ассоциации разработчиков программных продуктов «Отечественный софт» Наталья Касперская и глава ассоциации «Руссфот» Валентин Макаров направили в правительство письмо, в котором предупредили власти о накопившихся в отечественном IT проблемах. Касперская и Макаров заявили, что в ближайшие два года из России могут уехать от 10 до 15 тыс. IT-специалистов. В тот же день, во время встречи с представителями IT-индустрии России, президент Владимир Путин дал поручение правительству поддержать отрасль.

23 июня 2020 года президент Путин заявил о проведении в России «налогового манёвра» в IT-индустрии. Ставку страховых взносов для компаний отрасли бессрочно снизят вдвое, до 7,6 %, а налог на прибыль уменьшат с 20 до 3 %. Президент заявил, что «фактически это будет одна из самых низких налоговых ставок в мире». Кроме того, глава государства дал поручение правительству продолжить анализ работы отрасли и смежных сфер для последующего облегчения налогового бремени и улучшения условий хозяйствования.

Кроме того, будет отменён НДС с рекламы разработок и софта на иностранных цифровых площадках, а разработчики программного обеспечения смогут получать специальные субсидии. Теоретически манёвр позволит российским IT-компаниям сэкономить несколько миллиардов рублей в год, а также нарастить количество персонала на 10 % за счёт снижения затрат на фонд оплаты труда. Льготами остались удовлетворены все участники совещания от 10 июня.

А вот последующей новости о желании властей ввести НДС на продажу ПО в России обрадовались не все, хотя она вполне укладывается в логику всех налоговых манёвров, которые проводила власть: их основой становится налоговый вычет, которым может воспользоваться ограниченный перечень юридических лиц. 22 июля Госдума приняла в третьем чтении закон о налоговом манёвре в IT-отрасли — новые правила регулирования вступят в силу в 2021 году.

Это не первый IT-манёвр, который провела власть. В частности, в 2007 году правительство снизило ставку страховых взносов с 30 до 15 %.

Правительство России делает ставку на комплексную поддержку IT-индустрии и взращивание продуктовых компаний на первом этапе. На втором этапе эти компании при поддержке правительства РФ будут закладывать свои разработки и продукты в качестве цифровой основы для Евразийского союза, лоббируя переход на их продукты в дружественных России республиках, а также предпринимать попытки экспансии на рынки развивающихся стран, чьи правительства будут в равной степени опасаться ПО как из США, так и из Китая.

Налоговый манёвр в судостроении

До середины 2019 года в России действовал[26] так называемый исторический принцип распределения квот на добычу рыбы и краба. Разрешение на вылов определённых объёмов получали компании, которые традиционно занимались этим промыслом, и если они не были замечены в нарушениях, то квота продлевалась. Таким образом, получение разрешённого объёма было практически пожизненным, что затрудняло появление на рынке новых компаний.

С 2018 года в России стала обсуждаться иная схема выдачи квот: 50 % по-прежнему распределялись по историческому принципу, а ещё 50 % продавались на аукционах (кто больше предложит денег государству, тот и работает ближайшие 15 лет, плюс победители обязаны были построить несколько судов для страны). В мае 2019 года эта структура распределения квот была утверждена, и в октябре прошли торги. Главной задачей нового принципа распределения квот на вылов рыбы и краба стала поддержка отечественного судостроения путём создания спроса на новые суда.

Дело в том, что средний возраст рыболовного флота в России приближается[27] к 40 годам, доля отечественных судов в российском промысловом флоте не превышает 20 %. В Мурманской области рыбопромысловые компании в 2014–2015 годах построили всего три судна. Построенные за границей суда становятся «незаходными».

Всего к началу 2020 года было законтрактовано 43 новых рыбопромысловых судна общей стоимостью свыше 166 млрд рублей. Росрыболовство рассчитывает, что благодаря программе инвестиционных квот удастся обновить около 65 % мощностей рыболовного флота в Северном бассейне и свыше 40 % на Дальнем Востоке, а также увеличить мощность промыслового флота в два раза.

Объём инвестиций в развитие рыбной отрасли составит около 187 млрд рублей: почти 90 % средств (166 млрд рублей) вкладывается в строительство рыбопромысловых судов (18 — для Дальневосточного бассейна и 25 — для Северного), 21 млрд рублей рыбаки планируют вложить в строительство перерабатывающих заводов (14 — на Дальнем Востоке, 11 — на Севере).

Четверть от общего количества законтрактованных рыболовных судов построят на Адмиралтейских верфях. На первых судах будет очень большое количество иностранного оборудования, долю которого планируют снижать по мере локализации и импортозамещения производства.

Кроме того, построят 35 краболовов, 16 из которых сдадут Находкинский судоремонтный завод, «Восточная верфь» и Хабаровский судостроительный завод. Заказчикам же компенсируют 20 % цены судна без учёта НДС, или около 340 млн рублей за каждое судно.

С пассажирскими судами дело обстоит значительно сложнее: централизованного заказа на них нет, в отличие от танкеров и газовозов с промысловыми судами. Тем не менее только Севастополь планирует к середине 2021 года получить 5 катеров и два парома стоимостью 2,3 млрд рублей.

Деградацию речного флота удалось замедлить в 2011–2014 годах, когда заработал закон о поддержке судоходства и судостроения. С 2000 по 2015 год было построено около 2,5 тыс. судов и катеров всех видов, что позволило несколько замедлить темпы убыли флота.

Для поддержки речного судостроения с 2011 года государство освободило речные верфи от уплаты ряда налогов, таможенных пошлин на импортное оборудование, которое не производится в России, стало компенсировать 2/3 процентной ставки по кредиту, если судно построено для российской компании на российской верфи.

---

[26] Распределение квот на вылов краба. // Life.ru. 2020. 3 апреля. URL: https://life.ru/p/1321367

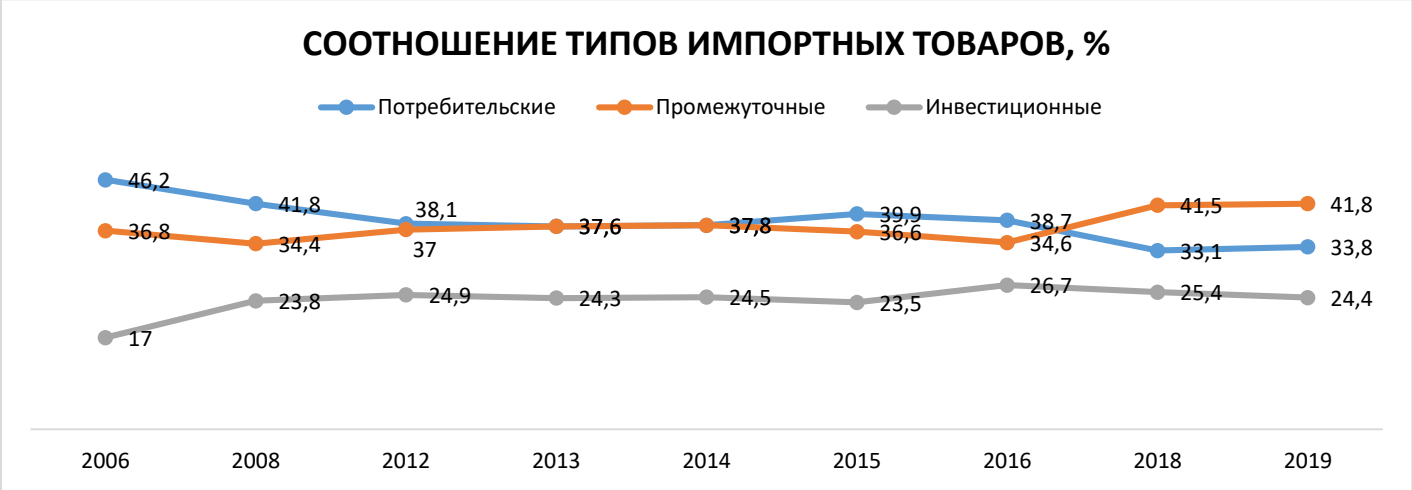
[27] Под своим флагом. С какими трудностями сталкивается Россия на пути к обретению статуса морской державы. // СОНАР-2050. 2020. 19 марта. URL: https://www.sonar2050.org/publications/pod-svoim-flagom/

В 2017 году ввели дополнительную меру поддержки — аналог распространённого в гражданской сфере trade-in — утилизационный грант: государство возмещает 15 % стоимости нового пассажирского судна и 10 % стоимости остальных судов при утилизации старых кораблей. При этом утилизируемое судно должно быть зарегистрировано в России, последние 5 лет ходить под российским флагом, а новый корабль должен быть построен в РФ.

Государственные закупки — инструмент поддержания спроса

С 2014 года непрерывно ужесточается порядок допуска иностранных компаний и производителей к государственным закупкам в России. Цель правительства — поддержание спроса на отечественную продукцию и стимулирование импортозамещения. Например, госзаказ обеспечивает около 5 % спроса на легковые автомобили, 10-15 % спроса на LCV-транспорт (лёгкие коммерческие автомобили — микроавтобусы), от 20 до 50 % спроса на строительно-дорожную технику.

Первыми под ограничения попали легковые автомобили: с 1 апреля 2014 года на конкурсы и тендеры для госучреждений стали допускать только автомобили российской сборки с уровнем локализации не менее 40 %.



К маю 2020 года некогда простая система запретов на допуск иностранных производителей к госзакупкам усложнилась и «обросла» целым рядом правил и исключений, а первоначально нереалистичные планы[28] по отказу от импорта к 2017 году пришлось пересмотреть.

Причиной усложнения механизма допуска стали недовольство Кремля, сложности с процессом деофшоризации российской экономики и неспособность промышленности обеспечить потребности государства, что оборачивалось попаданием под ограничения товаров, которым нет альтернативы (например, лекарств). Так, с 2014 года, помимо прямого запрета на закупки иностранной продукции, появился[29] механизм ценовых преференций (на конкурсе из цены российской поставки вычитают 15 %), были внедрены правила «третий лишний» и «второй лишний», для отдельных категорий товаров приняли специализированные правила (например[30], для закупки оборудования для объектов критической

[28] Правительство РФ ограничит доступ иностранных компаний к госзакупкам. // «Экономика сегодня». 2015. 26 января. URL: http://rueconomics.ru/34288-pravitelstvo-rf-ogranichit-dostup-inostrannyih-kompaniy-k-goszakupkam/

[29] Госзакупкам закрывают заграницу. Приобрести иностранный товар на бюджетные деньги стало очень сложно. // «Коммерсант». 2020. 1 мая. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4335747

[30] Принуждение к микроэлектронике. Как государство в России стимулирует спрос для отечественных производителей. // СОНАР-2050. 2020. 8 июля. URL: https://www.sonar2050.org/publications/prinujdenie-k-mikroelektronike/

инфраструктуры), а на ряд товарных позиций государство создало спрос, в частности, для программного обеспечения, систем хранения данных (закон Яровой) и разворачивания сетей 5G.

К 2020 году правительство поручило право устанавливать объём закупок по отраслевому принципу, для нужд обороны и безопасности разрешено закупать лишь российские товары, нацпроекты тоже стали драйверами импортозамещения — они обеспечат спрос на продукцию совокупной стоимостью около 6 трлн рублей.

Главными лоббистами реформы системы госзакупок стали бывший вице-премьер Дмитрий Козак и действующий вице-премьер Юрий Борисов. По словам[31] Юрия Борисова, «благодаря поддержке правительства (преференции по цене, второй и третий лишний и т. д.) доля российской продукции в государственных и корпоративных закупках выросла с 13,3 % в 2019 году до 24,2 % в 2020 году. «За два года это порядка 10 трлн рублей, которые остались в России», — отметил он.

7 декабря 2020 года правительство ввело[32] режим квотирования для закупок отечественной продукции в 2021–2023 годах. Размер квоты в основном варьируется от 50 до 90 %, а перечень видов товаров состоит из 251 категории.

Например, квота на закупки отечественных ноутбуков и планшетов в 2021 году составит 50 %, а в следующие два года — 60 и 70 % соответственно. Для кассовых терминалов и банкоматов квота составит 18 % (2021 год) и 20 % (2022–2023 годы), для мобильных телефонов — 1 %. До конца 2020 года будет опубликован перечень для госзаказчиков.

Маркировка товаров — средство для «обеления» рынков

Российская ЕГАИС в ходе своей длительной эволюции стала[33], пожалуй, первой системой практически тотального (если учитывать так и не побеждённый теневой рынок) контроля со стороны государства за одним из сегментов экономики. Вероятно, тотальной данную систему контроля пришлось делать по причине огромных размеров России и сложностей с контролем за регионами, особенно такими специфическими, как Северная Осетия, у которой слава[34] «водочной республики». Сказалось и пребывание алкогольного рынка в тени.

Внедрение системы маркировки товаров, которая «выросла» из ЕГАИС, началось при премьере Медведеве, а теперь продолжается при его сменщике Мишустине, который приложил руку к реализации системы, ещё будучи главой ФНС. Премьер Мишустин «цифровизировал» российскую налоговую, сделав прозрачными транзакции внутри страны, а теперь продолжает обеление товарных потоков и предпринимает активные (и вполне успешные) попытки переноса российских цифровых регуляторных практик на страны ЕАЭС. Фактически что «цифровизация» налоговой, что маркировка товаров являются частью единой концепции, как и электронный бюджет.

---

[31] Борисов — РБК: «Я не дипломат, я должен готовиться к худшему». // РБК. 2020. 21 декабря. URL: https://www.rbc.ru/interview/society/21/12/2020/5fdc8e669a7947043ec1fe49

[32] Закупкам определили меру патриотизма. Правительство установило квоты для отечественной продукции. // «Коммерсант». 2020. 7 декабря. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4603920

[33] Ни спрятаться, ни скрыться. Анализ промежуточных итогов внедрения систем маркировки и прослеживания товаров в Союзном государстве. // СОНАР-2050. 2020. 25 сентября. URL: https://www.sonar2050.org/publications/ni-spryatatsya-ni-skrytsya/

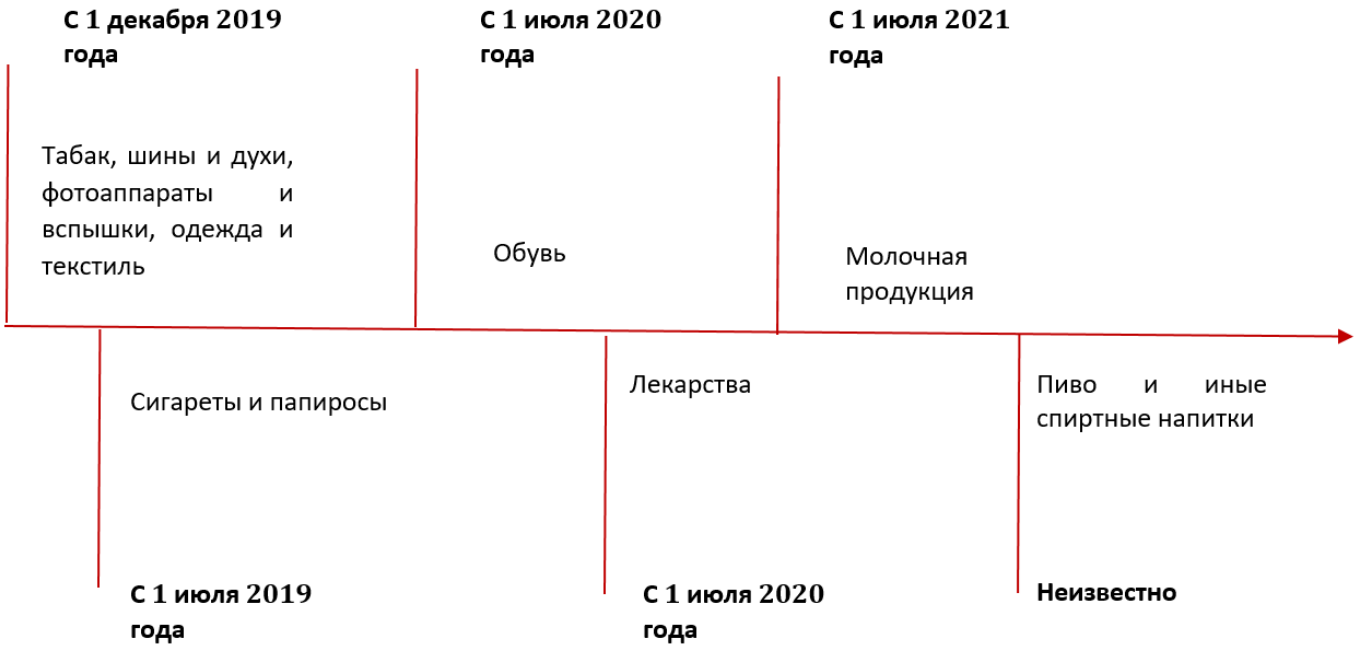
[34] Северная Осетия перестанет быть «водочной республикой». // «Версия». 2018. 20 ноября. URL: https://versia.ru/severnaya-osetiya-perestanet-byt-vodochnoj-respublikoj

В середине декабря 2017 года президент Владимир Путин одобрил идею создания единого оператора системы цифровой маркировки товаров в России на базе ООО «Оператор-ЦРПТ».

В частности, 21 ноября 2018 года на форуме «Антиконтрафакт-2018» министр финансов Антон Силуанов заявил[35], что с 2025 года система маркировки будет распространена на все отрасли промышленности РФ, а для партнёров по ЕАЭС, которые не интегрируются в общую систему отслеживания, закроют доступ на российский рынок.

В сфере внешнеэкономической деятельности маркировка позволяет:

1. Защитить национальный рынок от иностранных товаров, то есть стать барьером, чьё функционирование не оговорено правилами и нормами ВТО. Именно поэтому с 2025 года российское правительство планирует закрыть свой рынок для немаркированной импортной продукции.
2. Предельно усложнить ввоз в Россию контрабандной продукции, особенно в случае с Беларусью, границы с которой де-факто нет. Маркировка выступает дополнительным инструментом повышения прозрачности движения товарных потоков. Например, с середины следующего года в России будет запрещён оборот немаркированных сигарет, львиная доля которых ввозится[36] из Беларуси, а двойной контроль молочной продукции (с помощью системы «Меркурий» и маркировки) позволит сделать прозрачным для контролирующих органов её оборот. Усложнится ввоз в Россию товаров по схеме «лжетранзита». В целом импорт станет[37] более систематизированным и упорядоченным.



Внутри страны маркировка даст возможность:

1. Вывести из тени национальный бизнес и существенно усложнить оборот контрафактной продукции. Для российского правительства внедрение маркировки является одной из приоритетных задач, направленных на выведение промышленности из тени. Логика простая: если удалось сделать прозрачными финансовые потоки благодаря цифровой налоговой, то аналогичные мероприятия можно провести и на товарном рынке.

[35] Россия закроет рынки для немаркированных товаров. // Office Life. 2018. 21 ноября. URL: https://officelife.media/news/russia-closes-the-markets-for-unmarked-goods/

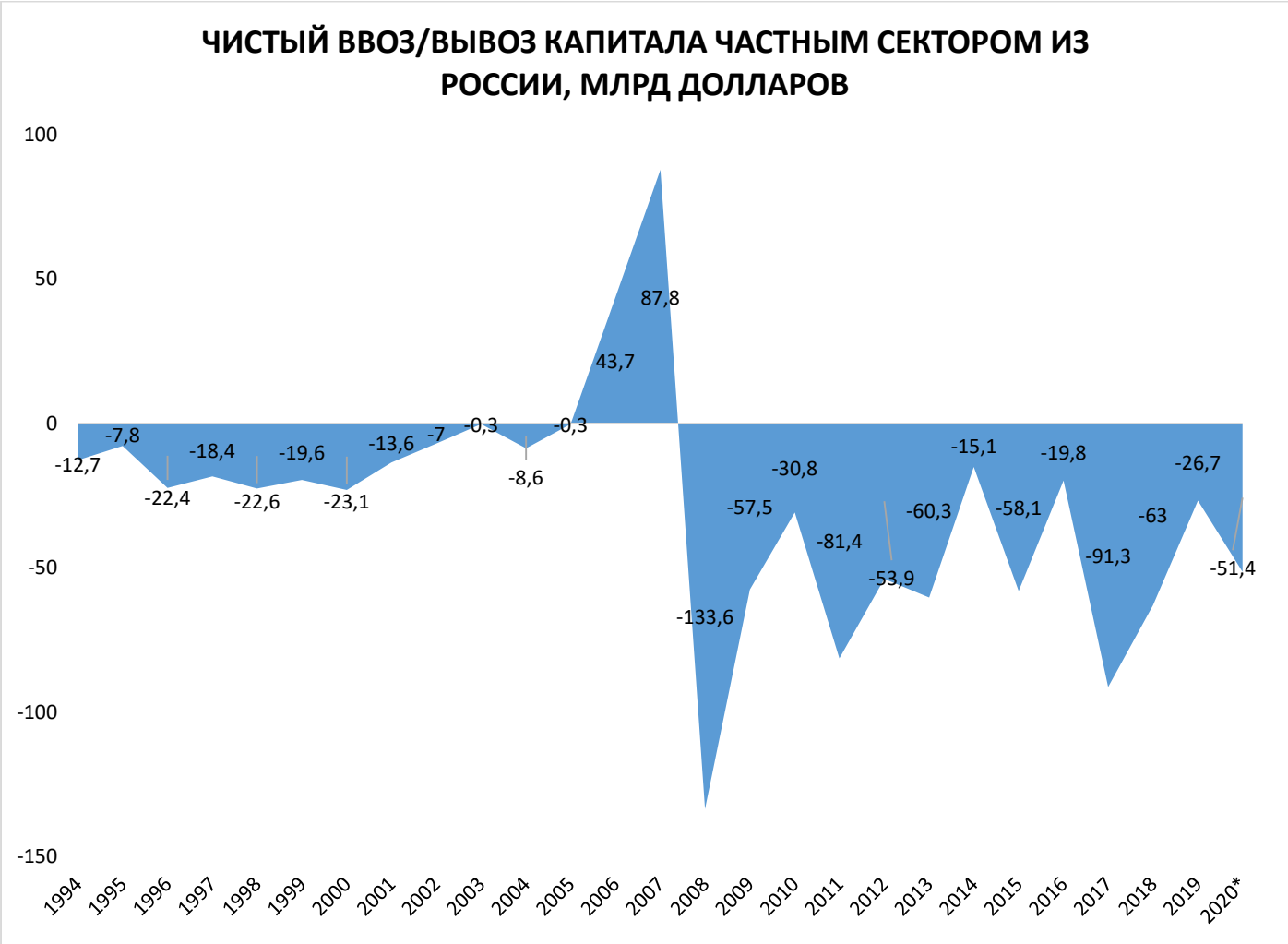
[36] Дружба дружбой, а табачок врозь. Почему Россия недовольна белорусской табачной политикой. // СОНАР-2050. 2019. 8 марта. URL: https://www.sonar2050.org/publications/drujba-drujboy-a-tabachok-vroz/

[37] Марка о двух концах. Маркировка товаров принесет дополнительные доходы логистам. // «Коммерсант». 2019. 24 октября. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4127378

2. Повысить собираемость налогов, особенно в случае с алкогольной и табачной продукцией. Только введение обязательной маркировки сигарет пополнило бюджет на 54 млрд рублей за год и вывело из тени 10 крупных табачных фабрик.
3. Усложнить налоговые манипуляции, например по возврату НДС посредством фирм-однодневок.
4. Усложнить хищение с целью последующей перепродажи ряда товаров, напримерю лекарственных средств, из медицинских учреждений, куда они поступают от государства.
5. Отказаться от акцизных марок (их можно заменить кодами маркировки) и сократить бумажный документооборот.

Борьба с оттоком капитала

Не менее трудная проблема, помимо поддержания спроса на продукцию отечественной промышленности и стимулирования процесса импортозамещения, — борьба с оттоком капитала из России.



**Данные за 2020 год являются прогнозными.*

В обывательском понимании любой отток капитала подобен краже и, следовательно, недопустим. В реальности же ситуация сложнее. Во-первых, часть денег из страны вполне легально выводит бизнес с иностранным участием как прибыль, возвращая её в материнские компании. К слову, так делает и российский бизнес, например в Белоруссии, власти которой жаловались на то, что «Газпром» выводит дивиденды из страны.

Во-вторых, часть денег уходит в офшорные зоны, с которыми власти в 2020 году начали борьбу. Например, соглашение об избежании двойного налогообложения с Нидерландами (СИДН) позволяет российскому

бизнесу выводить прибыль из России, уплачивая налог по ставке всего 2-3 % при российской ставке для компаний 15 % по дивидендам и 20 % по процентам. У России около 100 таких соглашений с другими странами, за исключением популярных офшоров, таких как Британские Виргинские Острова, Кайманы, Сейшелы, Бермуды, Гернси и Джерси, — при выплате дивидендов в эти юрисдикции применяются максимальные ставки. Однако так называемые транзитные юрисдикции, например Кипр, Люксембург, Нидерланды, соглашения с которыми допускают низкие налоги, часто используются при регистрации компаний-пустышек для выплаты дивидендов с меньшими налогами, а уже после доходы переводятся в классические офшоры.

В-третьих, отечественные банки рассчитываются по накопившимся долгам перед иностранными кредиторами (для многих банков иностранный рынок капитала более привлекателен для кредитования). Кроме того, часть физических лиц в последние годы снимает валюту с внутренних депозитов и переводит деньги за рубеж.

Проще говоря, чем сильнее интегрирована национальная экономика в мировую, чем выше нестабильность на мировых рынках и чем сильнее зависимость национальной банковской системы от мирового рынка финансов, тем больше отток капиталов из страны.

На графике чётко видно, что наибольший объём вывоза капитала из России пришёлся на 2008 год — первую волну мирового финансово-экономического кризиса, а единственными годами с чистым ввозом капитала были предкризисные 2006 и 2007 годы. Во все остальные годы Россия — чистый донор капиталов. К тому же не стоит сбрасывать со счетов влияние санкций: их введение (или угроза введения) приводит к ускорению темпов вывоза капитала. Порой при угрозе введения санкций бизнес, наоборот, ввозит в страну больше капитала, но это скорее исключение из правил.

Борьба с оттоком капитала в России ведётся по ряду направлений:

1. Проведение деофшоризации экономики с помощью принуждения бизнеса к перерегистрации компаний в России, амнистии капитала и пересмотра соглашений об избежании двойного налогообложения.
2. Воспрепятствование вывозу капиталов физическими лицами-нерезидентами.

КИК

Контролируемая иностранная компания — это организация или структура без юрлица (фонд, траст), которая зарегистрирована и управляется за рубежом и не является резидентом России.

Контролирующим лицом, в соответствии с нормами закона, признается гражданин, владеющий более чем 25 % (до 2017 года — более чем 50 %) в капитале компании, а также россияне, которым вместе с супругами и несовершеннолетними детьми принадлежит более 10 % в капитале компании, более чем наполовину принадлежащей налоговым резидентам России. Аналогичные нормы действуют и в отношении юридических лиц, участвующих в капитале иностранных компаний. За непредоставление сведений о КИК стали штрафовать, а в законодательстве, помимо физических лиц-резидентов, появились и юридические лица-резиденты.

На «контролирующих лиц» возложили обязанность извещать налоговые органы о своём участии в капитале контролируемых компаний, а также декларировать и подтверждать нераспределённую прибыль таких компаний.

Деофшоризация экономики

В 2002 году президент Путин сказал: «Замучаетесь пыль глотать, бегая по судам в попытках разморозить эти средства». С 2014 года против России и российского бизнеса стали вводить санкции, а многие бизнесмены начали бегать по судам, пока власти проводили политику деофшоризации экономики.

В декабре 2013 года Путин в ходе послания Федеральному собранию заявил: *«Доходы компаний, которые зарегистрированы в офшорной юрисдикции и принадлежат российскому собственнику, конечному бенефициару, должны облагаться по нашим налоговым правилам, а налоговые платежи должны быть уплачены в российский бюджет».*

К марту 2014 года Минфин разработал законопроект о контролируемых иностранных компаниях (КИК). Целью закона стало «создание действенного механизма пресечения использования низконалоговых юрисдикций с целью создания необоснованных преференций и получения необоснованной налоговой выгоды». Законопроект вызвал бурю негодования у российского частного капитала: начался процесс торга с государством об условиях проведения деофшоризации. В Госдуму после первого чтения внесли 50 поправок, но из них приняли[38] лишь 4. В итоге для бизнеса решили[39] провести «мягкую» деофшоризацию, а принудительной она стала для предприятий ОПК. Закон вступил в силу с 1 января 2015 года.

Параллельно с деофшоризацией власти инициировали процесс амнистии капиталов: бизнесменов решили освободить от ответственности за налоговые правонарушения ради возврата их капиталов в Россию. ФЗ-140 «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» был подписан президентом 8 июня 2014 года. Изначально предполагалось, что до конца 2014 года бизнес сможет легализовать своё имущество путём подачи

Бизнес и деофшоризация

За первый год деофшоризации налогоплательщики представили свыше 7000 уведомлений об участии в иностранных компаниях и более 300 спецдекларации об амнистии капиталов.

15 августа 2014 года миллиардеры Ротенберги вывели с Кипра свой крупнейший актив — ООО «Стройгазмонтаж». Компания возвела Крымский мост, и в 2020 году предприятие вернулось в состав «Газпрома».

24 ноября Mail.ru Group вывела из офшоров «ВКонтакте» и «Одноклассники».

26 января 2015 года Виктор Вексельберг перевёл компанию «Аэропорты регионов» в российскую юрисдикцию. В 2016 году бизнесмен продолжил возврат своих активов в Россию. В 2018 он попал под санкции США.

29 июня 2015 года в Россию вернулась компания «Акваника» Геннадия Тимченко.

9 ноября 2016 года Алишер Усманов перевёл крупнейшего производителя железной руды компанию «Металлоинвест» из офшоров в Россию.

18 августа 2017 года в российскую юрисдикцию вернулся КамАЗ.

31 октября 2017 года после уголовного дела за использование незаконных офшорных схем к деофшоризации присоединилась группа «Черкизово».

[38] Путин подписал «антиофшорный закон». // РБК. 2014. 25 ноября. URL: https://www.rbc.ru/society/25/11/2014/54743acfcbb20f84324d17ea

[39] Власти выбрали мягкий вариант возвращения крупных компаний в Россию. // РБК. 2014. 7 ноября. URL: https://www.rbc.ru/economics/07/11/2014/545cdb9ccbb20f4b702445e5

специальной декларации в налоговые органы. Власти пытались принудить капитал платить налоги с нераспределённой прибыли КИК в России, а также уменьшить отток капитала из страны.

13 июля 2015 года Владимир Путин подписал[40] закон, запрещающий госкомпаниям совершать закупки у офшорных компаний. Запрет стал как стимулом для деофшоризации бизнеса, так и преградой для оттока капитала: в 2014 году в ходе проверки 280 госзакупок на 1,3 трлн рублей выяснилось, что 20 % от суммы ушло в офшоры. В начале 2016 года КИК лишились[41] права на поддержку за счёт средств госбюджета: власти решили, что такие компании с 2017 года не смогут претендовать на получение бюджетных субсидий и инвестиций, а государственные гарантии им предоставят только на исполнение обязательств по экспортным контрактам.

В 2016 году разразился «панамский скандал»: международный консорциум журналистов-расследователей (ICIJ) опубликовал[42] базу данных «панамского архива». В ней содержится информация о 200 тыс. офшорных компаний, из которых 11 тыс. связаны с более чем 6 тыс. физических и юридических лиц из России.

Впоследствии сроки безналоговой ликвидации КИК продлили[43] на год — до конца 2017-го, что стало уступкой со стороны государства капиталу, а затем срок продлили ещё раз. В 2017 году Путин распорядился выпустить спецоблигации для возвращения капиталов в Россию.

В 2018 году под американские санкции попали Сулейман Керимов, Виктор Вексельберг и Олег Дерипаска. В 2019 году правительство создало в России два офшора: один в Калининграде, второй — на острове Русский во Владивостоке, где попавшие под санкции бизнесмены стали регистрировать свои активы в ходе деофшоризации под принуждением США.

Параллельно с проведением деофшоризации и амнистией капиталов власти готовились ужесточить правила вывода капитала в офшоры.

Ещё в 2011 году, до начала кампании по деофшоризации экономики, в структурах, близких к Совбезу РФ, в качестве одного из гипотетических вариантов противостояния властям Нидерландов в развитии международных исков по «делу ЮКОСа» обсуждался разрыв соглашения об избежании двойного налогообложения (СИДН) с Нидерландами. Тогда от данной идеи отказались, а вернулись власти к ней спустя несколько лет, но уже не в качестве ответа на недружественные действия, а в рамках усилий ведущих мировых держав по борьбе с офшорами и утечкой капиталов из национальных экономик.

В 2013 году Россия в числе государств — участников G20 приняла план борьбы с размыванием налоговой базы и выводом прибыли Base Erosion and Profit Shifting (BEPS). В соответствии с этим планом в мае 2016 года Россия присоединилась[44] к глобальному режиму автоматического обмена финансовой информацией с 80 странами, который заработал с 2018 года, что сыграло роль при деофшоризации. В 2017 году тогдашний

---

[40] Путин запретил делать госзакупки у офшорных компаний. // РБК. 2015. 13 июля. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/55a3f0919a794785436f93f1

[41] Дума отлучила подконтрольные офшорам компании от бюджетной поддержки. // РБК. 2016. 27 января. URL: https://www.rbc.ru/economics/27/01/2016/56a864149a7947b233646a88

[42] Кремль прокомментировал публикацию базы данных «панамского архива». // РБК. 2016. 10 мая. URL: https://www.rbc.ru/politics/10/05/2016/5731a3d89a794781c82ccb3e

[43] Сроки ликвидации офшорных компаний решили продлить на год. // РБК. 2015. 15 декабря. URL: https://www.rbc.ru/economics/15/12/2015/566f8cd99a79472625974ba1

[44] Раскрыть все: зачем РФ согласилась обмениваться финансовой информацией. // РБК. 2016 12 мая. URL: https://www.rbc.ru/economics/12/05/2016/573468469a794778b81a2c25

глава ФНС Михаил Мишустн пообещал[45] «беду» не сообщившим о наличии бизнеса за рубежом. К марту 2019 года налоговики узнали о зарубежных активах и счетах россиян в 58 странах, включая офшоры.

В марте 2020 года президент Путин заявил о необходимости введения налога на вывод капитала из России. Следом правительство приняло решение о расторжении СИДН с офшорами, чтобы выведенный из России капитал облагался по ставке в 15 % (для дивидендов) и 20 % (для процентов и роялти).

- 3 апреля Кипру предложили убрать все льготы по налогу на дивиденды из России. Никосия отказалась, Москва начала процесс расторжения СИДН, затем Кипр передумал и согласился на российские условия.
- 24 июня начался процесс расторжения СИДН с Мальтой.
- 6 ноября Россия и Люксембург подписали новое СИДН.
- 4 декабря Минфин объявил о начале подготовки законопроекта о денонсации СИДН с Нидерландами.

В качестве компромиссной меры бизнесу продлили[46] до 2024 года возможность вывода дивидендов за рубеж без налогов, хотя Минфин настаивал на том, чтобы бизнес лишился такой возможности уже с 2021 года.

Помогла[47] деофшоризации пандемия COVID-19: из-за закрытия границ многие бизнесмены не смогли вовремя выехать в другие страны и, проведя в России 183 дня в году, стали налоговыми резидентами, которые обязаны отчитываться перед ФНС об иностранных активах и платить налог с нераспределённой прибыли. Именно для обхода требований законодательства о КИК многие российские бизнесмены оформляли[48] вид на жительство в странах ЕС или приобретали кипрское гражданство в обмен на инвестиции.

Таким образом, с 2014 года правительство провело кампанию по деофшоризации экономики, элементами которой стали вывод из офшоров госкомпаний и принуждение бизнеса к перерегистрации в России; запустило процесс возврата капиталов в Россию посредством амнистии капитала, а также стало одним из инициаторов ужесточения порядка вывода денег в наиболее популярные у российского бизнеса юрисдикции. К логическому завершению процесс деофшоризации экономики должен прийти в 2024 году. Вместе с ним сократятся объёмы выводимого из России капитала.

Граждане вместо мигрантов

Включение в состав данного исследования главы о миграционной политике не является какой-либо ошибкой: российские власти рассматривают вопрос миграции в первую очередь как вопрос экономики.

В 2010 году Госдума внесла изменения в закон «О правовом положении трудовых мигрантов в Российской Федерации», создав пришедший на замену системе квотирования механизм трудовых патентов для мигрантов из стран, у которых с Россией безвизовый режим. Для мигрантов из стран с визовым режимом продолжил действовать механизм привлечения высококвалифицированных работников.

---

[45] Глава ФНС пообещал «беду» не сообщившим о наличии бизнеса за рубежом. // РБК. 2017. 20 ноября. URL: https://www.rbc.ru/economics/20/11/2017/5a12ba899a79479f7ff948c7

[46] Минфин отложил до 2024 года запрет на вывод в офшоры дивидендов без налогов. // «Коммерсант». 2020. 31 июля. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4435456

[47] Эксперты оценили шансы на вынужденную деофшоризацию из-за закрытия границ. // РБК. 2020. 25 марта. URL: https://www.rbc.ru/economics/25/03/2020/5e7a116e9a79475bc82703dc

[48] Reuters узнал о нежелании миллиардеров платить налоги в России. //РБК. 2017. 6 июня. URL: https://www.rbc.ru/business/06/06/2017/5936cc739a79474ceb1c0b6e

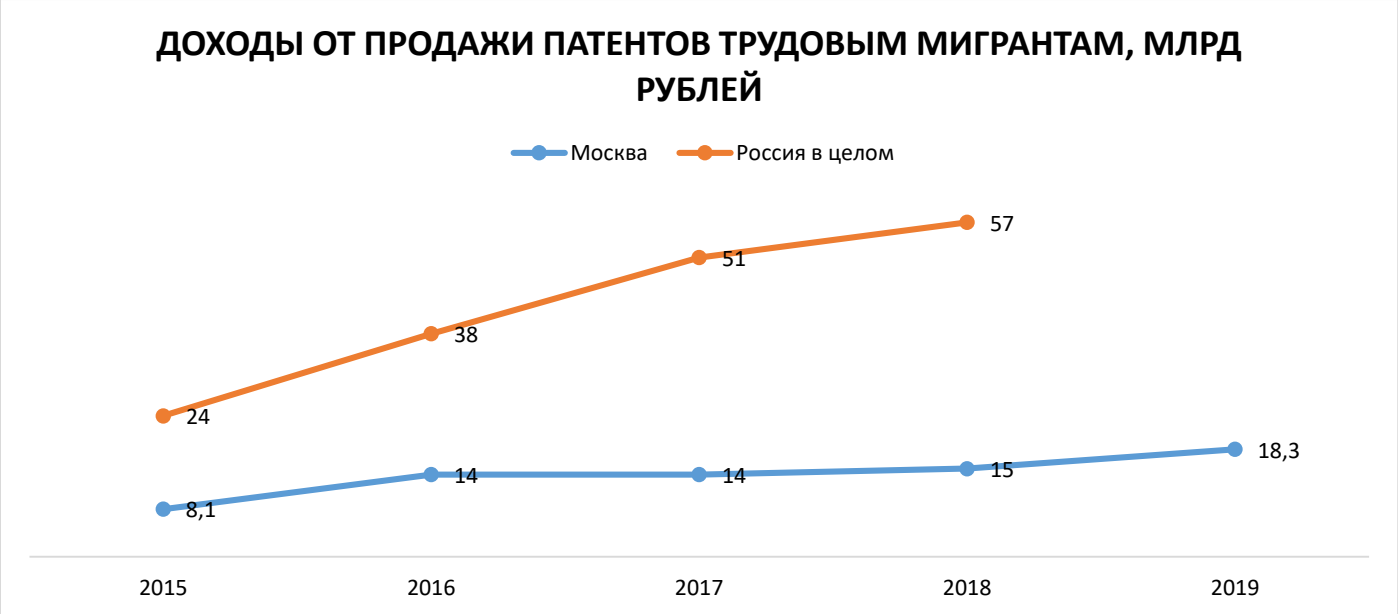
С 1 января 2015 года трудовые патенты стали обязательными для всех трудовых мигрантов, прибывших в Россию из стран с безвизовым режимом. Суть механизма трудового патента состоит в том, что мигрант ежемесячно платит в бюджет фиксированную сумму (устанавливается каждым регионом отдельно и ежегодно корректируется). А для оформления патента мигрант обязан пройти медицинское обследование и легально трудоустроиться.

Параллельно с введением системы трудовых патентов власти стали жёстко контролировать сроки пребывания мигрантов в России, штрафовать нарушителей и запрещать им въезд в РФ. Для работодателей в России ужесточили ответственность за трудоустройство нелегалов, а постепенное увеличение числа лиц, которым был запрещён въезд в Россию, стало политическим инструментом. Так, одним из актов поддержки молдавского экс-президента Додона со стороны России было проведение миграционной амнистии.

Если рассматривать трудовой патент с чисто экономической точки зрения, то он фактически представляет собой налог для мигрантов, который частично уравнивает с гражданами России, платящими налоги, и компенсирует вывоз капитала из России в форме денежных переводов мигрантов в их родные страны.

Власти разделили мигрантов на два потока: тех, кто приехал в Россию работать, и тех, кто решил получить российское гражданство. Для первых безальтернативными стали трудовые патенты, а для вторых долгое время действовала крайне архаичная и недружелюбная процедура получения российского паспорта.

Патентная система продолжает действовать и сейчас. С 2014 по 2019 год мигранты принесли в бюджет Москвы свыше 77 млрд рублей, а по итогам 2016 года доходы столицы от продажи патентов превысили[49] доходы от нефтяных компаний в 2,3 раза.



Постепенно (к 2017 году) к российской высшей бюрократии приходило осознание того, что альтернатива трудовым мигрантам — новые граждане. Они, в отличие от трудовых мигрантов, постоянно проживают

[49] Доходы Москвы от продажи патентов превысили доходы от нефтяных компаний. // РБК. 2016. 29 января. URL: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/56ab4f3a9a794770ae03f7d6

в России, перевозят или создают семьи в России и являются потребителями российских товаров и услуг круглый год.

Кроме того, с 2014 года, то есть с начала гражданской войны на Украине, стали очевидными изъяны процедуры получения российского гражданства. В 2017 году президент Путин заявил о необходимости упрощения процедуры получения российского гражданства, а в 2018-м правительство и Госдума начали упрощать процедуры вступления в гражданство для отдельных категорий лиц. Весной 2019-го были приняты два указа, упрощающих получение гражданства жителями ЛНР и ДНР, следом упростили получение гражданства для носителей русского языка.

Власти открыто поставили в качестве цели рост количества граждан России на 10-15 млн человек. Фактически чиновничество окончательно осознало, что России нужны не трудовые мигранты, а новые граждане. Параллельно непризнанные республики Донбасса стали де-факто непризнанными регионами России: после плебисцита 2020 года в конституции появилась правовая категория «федеральные территории», а население республик начало массово получать российские паспорта.

В самих республиках с 2015 года в качестве денежной единицы используется российский рубль, госслужба строится по российским принципам, сотрудники силовых структур носят форму российского образца, а власти развивают правовую систему с оглядкой на решения, принимаемые в России. При этом во время пандемии коронавируса жители ЛНР и ДНР стали единственными «иностранцами», которым был разрешён въезд в Россию: федеральное правительство сделало для них исключение, а власти Ростовской области «забыли» принять постановление, обязывающее жителей ЛНР и ДНР самоизолироваться по приезду в Россию. С 2014 года ЛНР и ДНР стали частью российского рынка и потребителями российской продукции (рост поставок вин и коньяка из России на Украину — следствие присоединения Донбасса, который по-прежнему учитывается в статистике как территория Украины).

Очевидно, что с окончанием пандемии COVID-19 курс на привлечение новых граждан в Россию продолжится, а отношение к мигрантам изменится, впрочем, кардинальных перемен ожидать не стоит в силу того, что большинство мигрантов в России приезжает из стран ЕЭАС или государств, которые планируют стать членами данного объединения (Узбекистан) либо связаны с РФ договорными отношениями (Таджикистан).

Национализация элит и реформа системы госуправления

Последние 20 лет ознаменовались целой волной «национализаций».

- В 2001 году «национализировали» политические партии — их стали финансировать за счёт государственного бюджета, а в 2009-м объёмы финансирования серьёзно увеличили.
- В 2012 году был принят закон «Об иностранных агентах», положивший начало «национализации» российского гражданского общества.
- В 2012 году началась «национализация» элит, которая продолжается до сих пор.
- В 2017 году были «национализированы» СМИ — иностранцам запретили ими владеть.

«Национализация» политических партий, гражданского общества и СМИ не являются предметом данного исследования, а вот «национализация» элит позволила повысить стабильность системы управления страной, снизить риск возникновения расколов в элитах и обеспечить принятие важных законопроектов о восстановлении суверенитета и изменении экономической политики.

В 2012 году был принят 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», и с 1 января 2013 года в России введён контроль за крупными расходами государственных и муниципальных служащих, а также работников организаций государственного сектора.

С января 2013 по март 2019 года прокурорами инициировано[50] свыше 1,5 тыс. процедур контроля, в суды предъявлено 140 исковых заявлений об обращении в доход Российской Федерации объектов имущества, в отношении которых чиновниками не представлены сведения, подтверждающие их приобретение на законные доходы. Общая стоимость такого имущества превысила 17 млрд рублей. За указанный период суды удовлетворили 82 исковых заявления на совокупную стоимость имущества в размере, превышающем 14 млрд рублей.

Примечательно, что в России инструмент контроля за доходами и расходами чиновников возник раньше, чем на Украине, где, в отличие от России, проверками деклараций занимается не прокуратура, а созданные под давлением США и ЕС антикоррупционные органы, чья задача — контролировать действия национальной элиты в интересах внешнего управления.

Вторым серьёзным шагом на пути «национализации» элит стал принятый в апреле 2013 года законопроект «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, и иметь ценные бумаги иностранных эмитентов». Кроме того, чиновникам запретили пользоваться иностранными финансовыми инструментами, но позволили владеть недвижимостью за пределами России, однако обязали задекларировать её. Под ограничения попали и члены семей чиновников.

В декабре 2014 года вступил в силу закон о втором гражданстве — граждан России обязали уведомить государство о наличии у них гражданства какой-либо страны, помимо РФ. После внесения поправок в конституцию России в ней появилась норма о запрете на двойное гражданство или вид на жительство для премьер-министра, министров, глав федеральных органов, губернаторов, сенаторов, депутатов и судей. В развитие нормы конституции президентом в Госдуму был внесён[51] законопроект о запрете второго гражданства для государственных и муниципальных служащих, а также силовиков. Под ограничения попали губернаторы, депутаты, государственные и муниципальные служащие, сотрудники ФСО, МЧС, СВР, ФСИН, Росгвардии, таможенных органов, а также и военнослужащие и председатель ЦБ. Данные лица должны в течение полугода избавиться от второго гражданства, а в случае обнаружения у чиновника иностранного паспорта служебный контракт с ним расторгается в тот же день.

К 2020 году для высшей бюрократии стало привычным уже не только пребывание в санкционных списках США и ЕС, которые помогли национализации элит, но и совершение таких действий, которые способствуют попаданию в санкционные списки. Проще говоря, для чиновника попадание в санкционный лист стало делом принципа и поводом для гордости.

Не менее интересные процессы происходят в сфере государственного управления.

---

[50] Контроль за расходами чиновников как средство противодействия легализации доходов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений. // Генеральная прокуратура Российской Федерации. 2019. 1 октября. URL: https://genproc.gov.ru/about/counteraction/confiscation/1706786/

[51] А вас, Штирлиц, я попрошу признаться. О своем втором гражданстве чиновники должны будут докладывать сами. // «Коммерсант». 2020. 1 декабря. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4593956

Уже к 2018 году главным драйвером развития страны должны были стать национальные проекты, которые в силу своей масштабности и комплексности столкнулись с серьёзной проблемой — необходимостью координации (как горизонтальной, так и вертикальной) действий органов государственной власти местного самоуправления, а также модернизации институтов развития.

В 2019 году власти запустили работу регуляторной гильотины и принялись отменять устаревшие нормативно-правовые акты с целью снижения нагрузки на бизнес. В ноябре 2020 года правительство объявило о старте реформы четырёх десятков институтов развития и реформе госаппарата.

В январе 2021 года началась[52] реформа госаппарата: власти намерены повысить эффективность его работы и привести к единому знаменателю требования к органам государственной власти. Штаты центральных аппаратов федеральных органов с 1 января 2021 года должны быть сокращены на 5 %, территориальных органов — на 10 %. Освободившиеся средства при этом останутся в фондах оплаты труда. Численность структурных подразделений в министерствах по новым требованиям должна составлять не меньше 40 штатных единиц, служб и агентств — не менее 25 единиц, отделов в составе департамента или управления — не менее 5 единиц, самостоятельных отделов — не менее 10. Для обеспечивающих подразделений устанавливается ограничение — не более 30 % общей численности сотрудников. Так сократят 32 тыс. вакантных должностей, а заодно наведут порядок с департаментами правительства, в частности департамент промышленности, энергетики и транспорта разделят на три части и присоединят к профильным министерствам, и создадут 7 новых департаментов, что сделает структуру правительства более логичной и упорядоченной.

Кроме того, планируется провести реформу институтов развития, у которых в текущем виде масса изъянов: дублирование функционала, конкуренция между собой, низкие показатели эффективности (порой институты развития сами себе устанавливали цели и задачи), а также отсутствие системы мониторинга результатов работы и её несовместимость с правительственной системой мониторинга достижения национальных целей развития России.

В процессе реформы власти намерены[53]:

1. Реорганизовать институты развития. Часть из них перейдёт под управление ВЭБ.РФ, часть будет объединена друг с другом. Нетронутыми останутся 12 специализированных организаций, которые заняты развитием конкретных стратегических отраслей (Росатом, Ростех и т. д).

Под управление ВЭБ.РФ переходят 8 институтов развития: Корпорация МСП, Российский экспортный центр, ЭКСАР, Роснано, «Сколково», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Фонд инфраструктурных и образовательных программ и Фонд развития промышленности.

Ещё 8 институтов развития будут ликвидированы как самостоятельные или структурные организации, а их функции перераспределят между ВЭБ.РФ и соответствующими федеральными органами исполнительной власти: Особыми экономическими зонами, Фондом развития моногородов, Российским фондом развития ИТ, Росинфокоминвестом, Агентством по технологическому развитию, Агентством по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке и в Арктике, Фондом развития Дальнего Востока и Арктики, Агентством Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта.

Объединяются институты со схожими направлениями деятельности: ГТЛК и ВЭБ-лизинг будут преобразованы в Единую лизинговую компанию; МСП Банк и Банк ДОМ.РФ — в Универсальный банк; Фонд содействия реформированию ЖКХ и Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства — в единый Фонд содействия реформированию ЖКХ; к Российскому научному фонду будет присоединён Российский фонд

[52] Правительство обновляет штатное расписание. Крупнейшее сокращение госаппарата началось уже в январе. // «Коммерсант». 2021. 12 января. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4640333

[53] «"Золотых парашютов" точно не будет». Дмитрий Григоренко о реформе институтов развития как о части реформы госуправления. // «Коммерсант». 2020. 30 ноября. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4593111

фундаментальных исследований; Российская венчурная компания переходит в управление Российского фонда прямых инвестиций.

Уменьшится бюрократический аппарат, повысится концентрация ресурсов. Например, в ходе реформирования ВЭБ.РФ с 2018 по 2020 год штат института сократился с 10 до 2,5 тыс. сотрудников.

2. Сделать институты развития исполнителями поставленных правительством задач в рамках исполнения нацпроектов. Сами задачи станут конкретными вместо принятого ранее «всемерного способствования развитию».

3. Изменить систему отбора проектов. Они будут проходить больше экспертиз с участием премьер-министра и глав субъектов федерации.

4. Внедрить систему KPI. Данные о работе институтов развития планируют собирать в онлайн-режиме.

В первой половине 2021-го власти планируют завершить реорганизацию институтов, в том же году должны быть утверждены ключевые показатели оценки эффективности институтов развития.

Выводы

За семь лет (с 2013 г.) российская бюрократия — за 1,5 думских и 1,2 президентских политических цикла — существенно изменила образ мышления и открыла для себя новые экономические инструменты, которые, однако, применяла преимущественно в сфере внутренней политики.

Прагматизация мышления российской бюрократии продолжится и в ближайшие годы станет всё активнее затрагивать внешний контур, то есть отношения с союзниками, партнёрами и соседями. Пока в 2018–2019 гг. она затронула взаимоотношения с Белоруссией, объёмы поддержки экономики которой стали уменьшать по мере затягивания вопроса углубления интеграции в рамках Союзного государства. В 2020 году, сразу же после очередного государственного переворота в Кыргызстане, в Москве приняли решение заморозить финансово-экономическую поддержку республики до стабилизации в ней общественно-политической обстановки.

Тренд на прагматизацию в России будет продолжен, остановить его не выйдет, откатить изменения уже невозможно. Единственный способ для союзников России сохранить те выгоды, которые ранее казались незыблемыми, — интегрироваться.

1. Экономическая прагматизация оказала минимальное влияние на доходы населения, так как совпала с введением против России санкций и крайне негативной конъюнктурой на сырьевых рынках. Однако прагматизация позволила сохранить экономику России и обеспечить её развитие даже на фоне постоянного падения доходов населения. Отказ от проведения неомеркантильной политики в 2014 году привёл страну к катастрофе в силу более разрушительного влияния экономических санкций.
2. Прагматизация практически не затронула сферу лесного хозяйства[54], где государство ещё не стало субъектом хозяйствования, незавершённой остаётся и реформа торговых представительств как инструментов продвижения российского экспорта.
3. Россия слабо использует механизм предоставления связанных кредитов в качестве средства поддержки своих союзников и своей промышленности. В итоге складывается парадоксальная ситуация: Россия финансирует Молдову, предоставляя ей льготное кредитование, а власти Кишинёва закупают прибалтийские троллейбусы, хотя по логике неомеркантилизма должны были бы купить российские машины.
4. Россия ещё не завершила создание санкционных инструментов. Санкции были введены против ЕС и Украины, однако механизм их реализации далёк от совершенства. В перспективе освоение

[54] Создание лесной госкорпорации. Как преодолеть отставание в лесном хозяйстве России. Передовой опыт стран СНГ и мира. // СОНАР-2050. 2020. 15 июня. URL: https://www.sonar2050.org/publications/krizis-v-lesnom-hozyaystve/

санкционного инструментария рискует превратить Россию в США в миниатюре (для республик бывшего СССР): страны, проводящие антироссийскую политику, будут наказывать рублём, как это сделали с Грузией в 2019 г., разорвав авиасообщение в разгар туристического сезона.

5. Действия российской власти, образ её мышления и способ действия остаются малоизученными и, к сожалению, нераспиаренными, что позволяет сохранять в ряде постсоветских республик, прежде всего в Белоруссии и на Украине, образ России как страны-вотчины офшорной аристократии, чьи элиты намерены при любом удобном моменте обворовать страну и принять участие в государственном перевороте.
6. Практики российской прагматизации должны быть изучены, систематизированы и превращены в удобные и наглядные методические рекомендации для многих союзников и партнёров России, которые до сих пор не выработали суверенную экономическую политику.

2050 СОНАР

Союз · Россия · Беларусь · Фабрика смыслов · Нарратив · Кооперация · Интеграция · Политэкономия · Идентичность · Будущее · Прогноз · Анализ · Обороноспособность · Наука и техника · Промышленность · Культура · Точки роста

«Научно-исследовательский центр проблем интеграции стран-участниц Евразийского экономического союза "Союзный нарратив 2050"»

Российская Федерация, 143180, Московская область, г. Звенигород, мкр. Пронина, д. 2, офис 12

Директор — Боков Василий Сергеевич. Тел.: 8-916-120-07-08. E-mail: vb@sonar2050.org

Шеф-редактор — Уралов Семён Сергеевич. Тел.: 8-916-215-72-02. E-mail: uralov@sonar2050.org

Глава аналитического бюро — Лизан Иван Юрьевич. Тел.: 8-999-714-12-40. E-mail: lizan@sonar2050.org