

## Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

### 2.1. Денежно-кредитная политика

В 2013 г. инфляция оказалась выше целевого диапазона (5–6%), установленного на 2013 г. в соответствии с «Основными направлениями денежно-кредитной политики ЦБ РФ на 2013–2015 гг.», и составила 6,5%. В среднем в январе – декабре 2013 г. денежная масса М2 росла с темпом 15,3% в годовом выражении и на 1 января 2014 г. составила 31404,7 млрд руб. Международные резервы за год снизились на 5% – до 509,6 млрд долл.

В 2013 г. ЦБ РФ продолжил совершенствовать денежно-кредитную политику в рамках перехода к инфляционному таргетированию. В частности, Банк России ввел в действие понятие ключевой ставки процента, отражающей направленность денежно-кредитной политики, и, таким образом, завершил формирование процентного коридора.

Банк России продолжил повышать гибкость курсообразования путем увеличения чувствительности границ операционного интервала к объему совершенных ЦБ РФ интервенций и корректировки механизма курсовой политики, направленной на обеспечение нейтральности валютных операций Федерального казначейства по пополнению (расходованию) средств суверенных фондов.

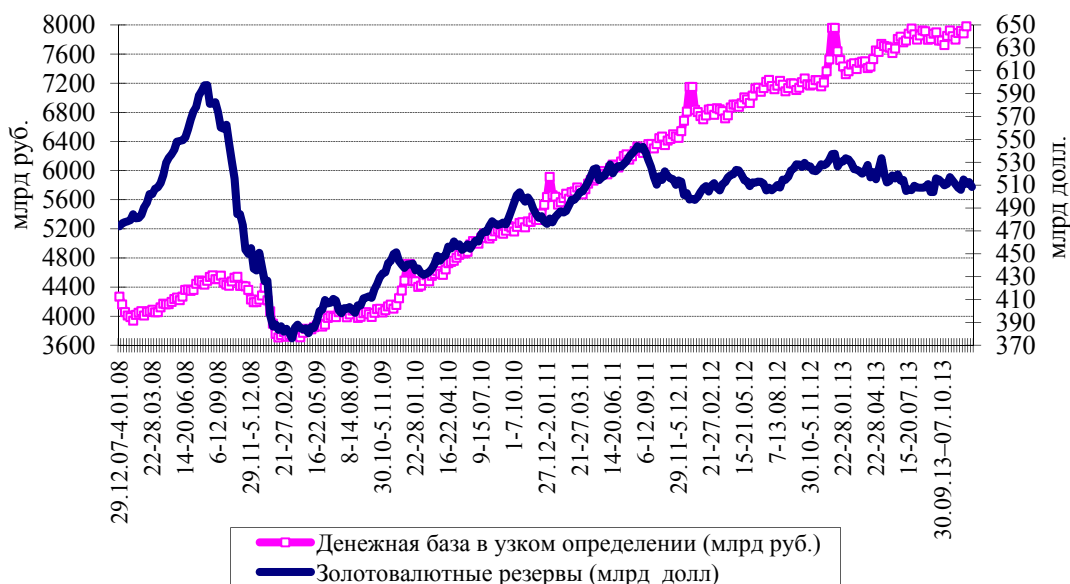
#### 2.1.1. Денежный рынок

По итогам 2013 г. величина международных резервных активов снизилась на 28 млрд долл. (на 5%) и на начало января 2014 г. составила 509,6 млрд долл. (рис. 1 и 2). Данный объем резервов является более чем достаточным для обеспечения стабильности платежного баланса РФ, поскольку он покрывает 13 месяцев<sup>1</sup> импорта товаров и услуг в РФ. Отметим, что за 2012 г. международные резервы увеличились на 38,97 млрд долл. (на 7,8%) – до 537,6 млрд долл. на 1 января 2013 г., и уровень достаточности резервов достигал 14,5 месяца. В 2013 г. объем валютных резервов по сравнению с началом года уменьшился на 16,97 млрд долл. (–3,5%) в связи с проведением регулятором валютных интервенций, направленных на сглаживание волатильности курса рубля в периоды его быстрого ослабления. За 2012 г. валютные резервы, напротив, выросли на 32,6 млрд долл. (+7,2%), что в основном было связано с проведением операций Минфином России, операций РЕПО с контрагентами-нерезидентами, а также операций «валютный своп», в то время как объем интервенций на внутреннем рынке был

---

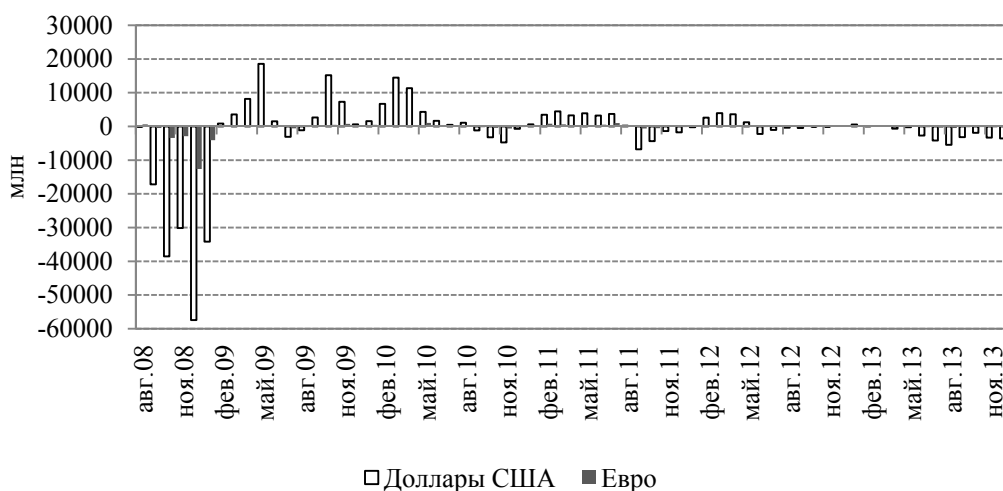
<sup>1</sup> Рассчитано по среднемесячной величине стоимостного объема импорта товаров и услуг за период октябрь 2012 г. – сентябрь 2013 г.

незначительным. Запасы монетарного золота уменьшились на 11 млрд долл. (–21,6%) по сравнению с началом года, что преимущественно обусловлено его отрицательной переоценкой. В результате на 1 января 2014 г. доля валютных резервов в общей сумме резервных активов составила 92,2% (90,5% в 2012 г.), а удельный вес золотого компонента – 7,8% (9,5% в 2012 г.).



Источник: Банк России.

Рис. 1. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных (международных) резервов РФ в 2008–2013 гг.



Источник: Банк России.

Рис. 2. Валютные интервенции (чистая покупка валюты) Банка России в 2008–2013 гг.

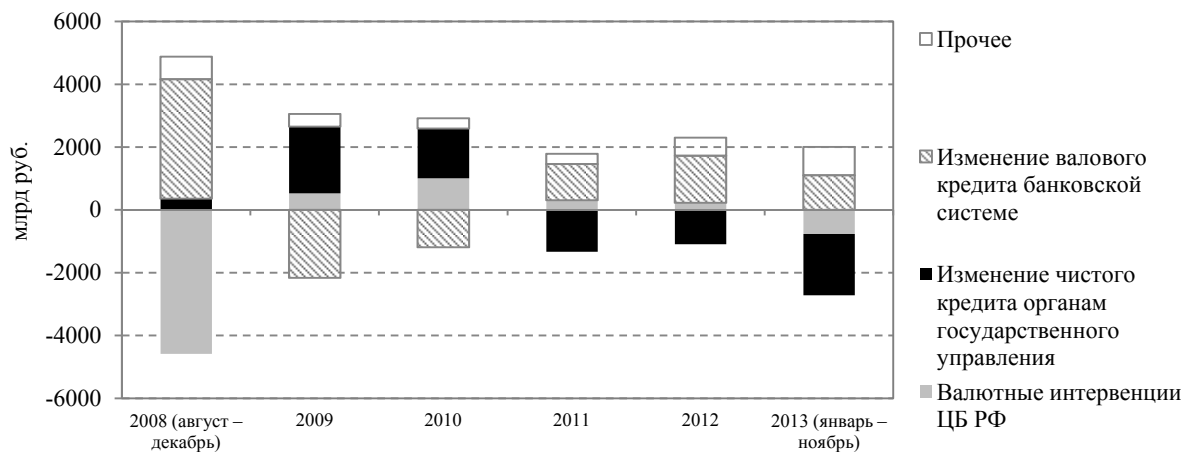
За 2013 г. денежная база в широком определении увеличилась на 6,6% и на начало 2014 г. составила 10,5 трлн руб. Основными факторами сокращения денежной базы в 2013 г. стали операции Банка России по продаже иностранной валюты на внутреннем рынке, а также накопление средств расширенного правительства на счетах в ЦБ РФ

(рис. 3). Вместе с тем ключевым фактором роста денежной базы в 2013 г. оставались операции Банка России по предоставлению средств коммерческим банкам. Отметим, что за 2012 г. денежная база увеличилась на 14% – до 9853 млрд руб., но при этом накопление средств расширенного правительства на счетах ЦБ выступало основным фактором, сдерживающим указанный рост.

Величина накопленных средств расширенного правительства на счетах ЦБ за 11 месяцев 2013 г. увеличилась на 1,9 трлн руб. (38,6%) (табл.1).

Отметим, что, несмотря на заявления ЦБ РФ о переходе к режиму таргетирования инфляции и проведение мер, направленных на повышение гибкости механизма курсообразования, ЦБ РФ в 2013 г. увеличил свое присутствие на валютном рынке, осуществляя значительные операции по продаже иностранной валюты. Для сравнения: начиная с 2010 г. нетто-покупка иностранной валюты снижалась (в 2010 г. – 34,1 млрд долл., в 2011 г. – 12,4 млрд долл., в 2012 г. – 7,6 млрд долл.). Однако за 2013 г. размер нетто-продажи иностранной валюты составил 27 млрд долл. Очевидно, что подобные меры Банка России вызваны не только необходимостью сглаживать волатильность курса рубля, но и желанием ЦБ РФ замедлить темпы его обесценения в условиях снижения сальдо счета текущих операций и оттока капитала из страны.

Отметим, что такая интервенционная политика ЦБ РФ, возможно, не противоречит задаче перехода к инфляционному таргетированию, так как из-за действия эффекта переноса обменного курса в цены ослабление рубля приводит к росту российской инфляции. В то же время значительное расширение однонаправленных (только продажа) операций ЦБ РФ на валютном рынке представляется нам неоправданным в условиях фундаментальной тенденции к сокращению общего сальдо платежного баланса РФ в связи с расширением импорта за счет увеличения его физического объема при стагнации экспорта (как по стоимости, так и по физическому объему), а также в обстановке ускорения оттока частного капитала из России.



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

Рис. 3. Основные факторы изменения денежной базы (в широком определении) в 2008–2013 гг.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Рассмотренный период в 2008 и 2013 гг. определяется доступностью на момент написания обзора данных по валютным интервенциям ЦБ РФ и балансу ЦБ РФ.

Таблица 1

Баланс Банка России в 2012–2013 гг.

|   | 01.01.2012      |                       | 01.01.2013      |                       | 01.12.2013      |                       |
|---|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|-----------------|-----------------------|
|   | млрд руб.       | % от активов/пассивов | млрд руб.       | % от активов/пассивов | млрд руб.       | % от активов/пассивов |
| Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов | 14245276        | 76,7                  | 14525436        | 70,4                  | 15433355        | 68,1                  |
| Кредиты и депозиты  | 1663280         | 9,0                   | 3158355         | 15,3                  | 4259354         | 18,8                  |
| Драгоценные металлы   | 1527545         | 8,2                   | 1646187         | 8,0                   | 1429894         | 6,3                   |
| Ценные бумаги   | 426150          | 2,3                   | 456314          | 2,2                   | 451833          | 2,0                   |
| Прочие активы   | 97857           | 0,5                   | 251549          | 1,2                   | 451350          | 2,0                   |
| <b>Итого по активу</b>  | <b>18562735</b> | <b>100</b>            | <b>20630744</b> | <b>100</b>            | <b>22675450</b> | <b>100</b>            |
| Наличные деньги в обращении   | 6896064         | 37,2                  | 7667950         | 37,2                  | 7522845         | 33,2                  |
| Средства на счетах в Банке России   | 7742221         | 41,7                  | 9404984         | 45,6                  | 10745922        | 47,4                  |
| <i>В том числе: Правительства РФ</i>  | 4443546         | 23,9                  | 4913764         | 23,8                  | 6811932         | 30,0                  |
| <i>кредитных организаций – резидентов</i>                                   | 1748402         | 9,4                   | 2185349         | 10,6                  | 1616635         | 7,1                   |
| Средства в расчетах   | 36217           | 0,2                   | 158             | 0,0                   | 23290           | 0,1                   |
| Выпущенные ценные бумаги  | –               | –                     | –               | –                     | –               | –                     |
| Обязательства перед МВФ   | 472335          | 2,5                   | 447686          | 2,2                   | 497885          | 2,2                   |
| Прочие пассивы  | 158612          | 0,9                   | 138183          | 0,7                   | 1139868         | 5,0                   |
| Капитал   | 3235383         | 17,4                  | 2724457         | 13,2                  | 2745640         | 12,1                  |
| Прибыль отчетного года  | 21903           | 0,1                   | 247326          | 1,2                   | –               | –                     |
| <b>Итого по пассиву</b>   | <b>18562735</b> | <b>100</b>            | <b>20630744</b> | <b>100</b>            | <b>22675450</b> | <b>100</b>            |

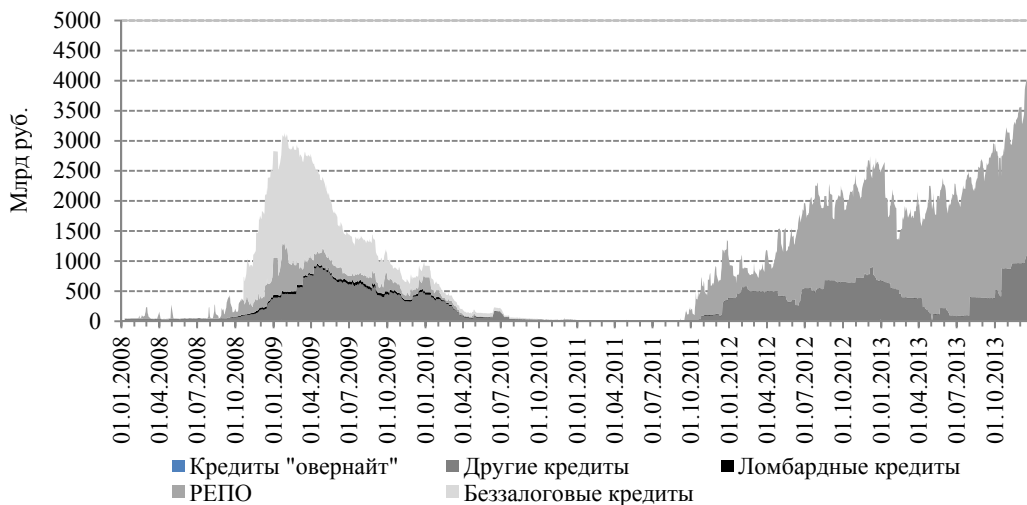
Источник: Банк России.

На рис. 4 представлена динамика задолженности коммерческих банков перед ЦБ РФ. Начиная с 2011 г. наблюдается тенденция существенного роста объемов предоставления ликвидности кредитным организациям Банком России. В 2013 г. размер задолженности превысил пиковые значения кризисного периода, увеличившись за год на 65% и составив на 1 января 2014 г. 4,4 трлн руб. Основным источником привлечения ликвидности кредитными организациями со стороны регулятора являются аукционы РЕПО, средняя задолженность по которым в 2013 г. равнялась 1,95 трлн руб. (1,1 трлн руб. в 2012 г., 0,2 трлн руб. в 2011 г.). Максимальный объем средств предоставляется на аукционах РЕПО сроком 1 неделя (в среднем за 2013 г. – 1,6 трлн руб.).

Предоставление ликвидности Банком России кредитным организациям осуществлялось преимущественно с использованием краткосрочных операций РЕПО, средневзвешенные ставки по которым составляли за период с января по декабрь 2013 г. 5,5–5,6%. В связи с нехваткой у отдельных кредитных организаций ценных бумаг, принимаемых в качестве обеспечения по операциям РЕПО, и недостаточно активным перераспределением средств на межбанковском рынке использовались операции «валютный своп» по ставке 6,5% по рублевой части сделок.

Во второй половине 2013 г. отмечается рост задолженности банковского сектора по кредитам ЦБ РФ, обеспеченным нерыночными активами и поручительствами, что отчасти обусловлено введением Банком России нового инструмента предоставления банковской ликвидности – трехмесячного кредитного аукциона, обеспеченного нерыночными активами (векселями, кредитными требованиями) по плавающей процентной ставке. В рамках первого подобного аукциона, проведенного 15 октября 2013 г., регу-

лятором было размещено 500 млрд руб. под 5,76% годовых. Минимальная стоимость кредита привязана к ключевой ставке недельного РЕПО, равной 5,5% на момент проведения первого аукциона, плюс 0,25 п.п. Преимущество трехмесячного аукциона перед аналогичным годовым аукционом, введенным регулятором в июне 2013 г., заключается в большей доступности залога нужной срочности для кредитных организаций и в увеличении залоговой массы, которой располагают банки, за счет снижения срока предоставления средств. Отметим, что до введения регулятором данного инструмента банки предъявляли низкий спрос на инструменты рефинансирования под залог нерыночных активов в связи с высоким уровнем фиксированной ставки (7,5%). Несмотря на весьма выгодные условия кредитования по плавающей ставке, участие в подобном аукционе доступно лишь для крупных банков, у которых заметно выше залоговая база.



Источник: Банк России.

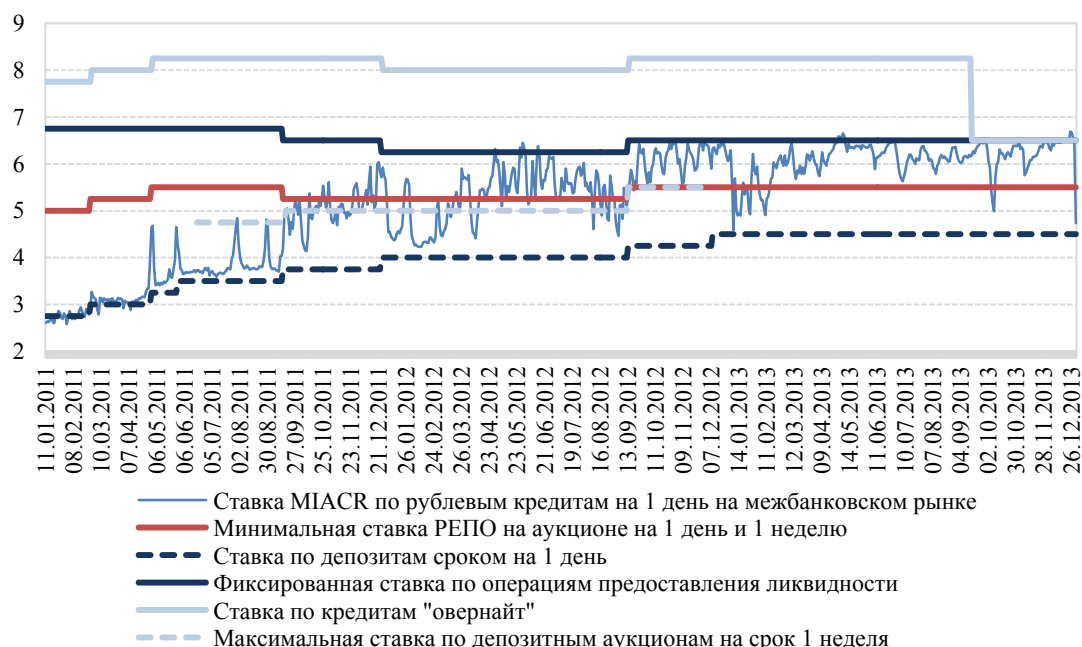
Рис. 4. Задолженность коммерческих банков перед Банком России в 2008–2013 гг.

Ставка процента на рынке межбанковского кредитования<sup>1</sup> в течение 2013 г. увеличилась на 18,5% (с 5,4% в среднем в январе 2013 г. до 6,4% в среднем в декабре 2013 г.). Ставка по межбанковским кредитам находилась в верхней части процентного коридора ЦБ, периодически приближаясь к его верхней границе (рис. 5). В целом среднегодовое значение ставки МІАСR по однодневным межбанковским кредитам в рублях увеличилось на 10% – с 5,5% в 2012 г. до 6,1% в 2013 г. Отметим, что в условиях, когда основным каналом роста денежной базы являются операции ЦБ РФ, именно решения Банка России определяют динамику процентных ставок. Дополнительным фактором роста ставки процента на межбанковском рынке в IV квартале 2013 г. стал отзыв лицензий у нескольких российских банков.

По состоянию на 1 января 2014 г. 70% суммарной задолженности кредитных организаций перед ЦБ РФ приходилось на 5 крупнейших участников рынка (по данным на 1 января 2013 г., 70% задолженности банков перед регулятором на сумму 2,7 трлн руб. приходилось на 13 банков). В свою очередь, о высокой степени концентрированности

<sup>1</sup> Межбанковская ставка – среднемесячная ставка МІАСR по 1-дневным межбанковским кредитам в рублях.

рынка межбанковского кредитования свидетельствует то, что на 1 января 2014 г. 70% задолженности банков перед кредитными организациями-резидентами, составившей 2,6 трлн руб., приходилось на 10 банков (на 1 января 2013 г. 70% задолженности размером 2,7 трлн руб. входило в пассивы 13 банков)<sup>1</sup>.



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

Рис. 5. Коридор процентных ставок Банка России и динамика межбанковского рынка в 2012–2013 гг.

Отметим, что в перспективе расширение использования регулятором инструментов предоставления ликвидности на длительные сроки (трехмесячных – годовых аукционов РЕПО под залог нерыночных активов) позволит банкам высвободить рыночное обеспечение и создаст условия для дополнительного роста объемов и доступности межбанковского кредитования.

Рассмотрим структуру денежной базы в широком определении более подробно (табл. 2).

Среди компонент широкой денежной базы, объем которых снизился, можно выделить корреспондентские счета (сокращение за январь – декабрь 2013 г. на 6,3% – до 1270 млрд руб.), обязательные резервы банков (на 4% – до 409 млрд руб.). Выросли депозиты кредитных организаций в Банке России (на 28,5% – до 518 млрд руб.), наличные деньги в обращении (на 8,3% – до 8308 млрд руб.). В целом объем избыточных резервов за 12 месяцев 2013 г. увеличился на 1,6% и составил 1788 млрд руб. Снижение величины остатков средств на корсчетах в ЦБ РФ в условиях роста ставок межбанковского кредитования говорит об увеличении структурного дефицита<sup>2</sup> ликвидности в банковском секторе.

<sup>1</sup> На основе расчетов Центра структурных исследований ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

<sup>2</sup> Под структурным дефицитом ликвидности ЦБ РФ понимает состояние банковского сектора, характеризующееся существованием устойчивой потребности у кредитных организаций в получении ликвидности

Таблица 2

**Динамика денежной базы в широком определении в 2013 г. (млрд руб.)**

|  | 01.01.2012 | 01.01.2013 | 01.04.2013 | 01.07.2013 | 01.10.2013 | 01.01.2014 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Денежная база (в широком определении)  | 8644       | 9853       | 8628       | 9063       | 9117       | 10504      |
| - наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций | 6896       | 7668       | 7102       | 7420       | 7369       | 8308       |
| - корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России                         | 982        | 1356       | 856        | 1002       | 1098       | 1270       |
| - обязательные резервы   | 378        | 426        | 450        | 498        | 506        | 409        |
| - депозиты кредитных организаций в Банке России  | 388        | 403        | 220        | 145        | 144        | 518        |
| - облигации Банка России у кредитных организаций                                       | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          | 0          |
| <i>Справочно: избыточные резервы</i>   | 1370       | 1759       | 1076       | 1147       | 1242       | 1788       |

Источник: Банк России.

В среднем в январе – ноябре 2013 г. денежная масса М2 росла с темпом 15,3% в годовом выражении. В 2010 г. в среднем за год темп прироста денежной массы составил 32,5%, в 2011 г. – 24,3%, в 2012 г. – 19,4%. В целом можно отметить, что тенденция плавного снижения темпов прироста денежной массы (относительно аналогичного периода предыдущего года), наблюдавшаяся с 2011 г., в первой половине 2013 г. сменилась на противоположную, и во втором полугодии ежемесячный темп прироста М2 стабилизировался на уровне 15,4–16,7% в годовом выражении. Отметим, что в среднем в первом полугодии 2013 г. темп прироста М2 в годовом выражении составил 16,8%, при этом денежная база в среднем увеличивалась на 13,5%, а денежный мультипликатор – на 3%.

Таким образом, увеличение темпов прироста денежного агрегата М2 в целом за 12 месяцев 2013 г. является умеренным по сравнению с предшествующими периодами, и с учетом относительно невысоких значений базовой инфляции 5,6% в годовом выражении (5,7% – 2012 г.) само по себе не создает предпосылок нарушения ценовой стабильности со стороны монетарных факторов.

С учетом того что за 2013 г. денежная база увеличилась на 6,6%, денежная масса – на 14,6%, темп прироста денежного мультипликатора составил 7,5%. В период с января по декабрь 2013 г. денежный мультипликатор (отношение М2 к денежной базе) в среднем составлял 3,2, несколько увеличившись по сравнению с 2012 г. (в среднем в 2012 г. – 3). Такое значение денежного мультипликатора является средним значением для развивающихся экономик, в то время как в развитых странах он, как правило, находится в пределах 5–8. Отметим, что в странах Восточной Европы в течение последних 20 лет по мере развития банковской системы наблюдался рост денежного мультипликатора. Например, в Польше за период 1993–2013 гг. денежный мультипликатор вырос с 3,1 до 6,1.

Уровень монетизации российской экономики (отношение М2 к ВВП) за период 1999–2012 гг. увеличился в 2,5 раза до 51,5% в 2012 г. Для сравнения: в Белоруссии отношение М2 к ВВП за аналогичный период выросло в 1,8 раза до 30,5%, в Казахстане – в 2,6 раза до 34,7% в 2012 г., на Украине – в 3,3 раза до 54,9%. Относительно меньшие темпы роста монетизации ВВП в период 1999–2012 гг. были характерны для большинства стран Центральной и Восточной Европы, например, в Польше отношение М2 к

---

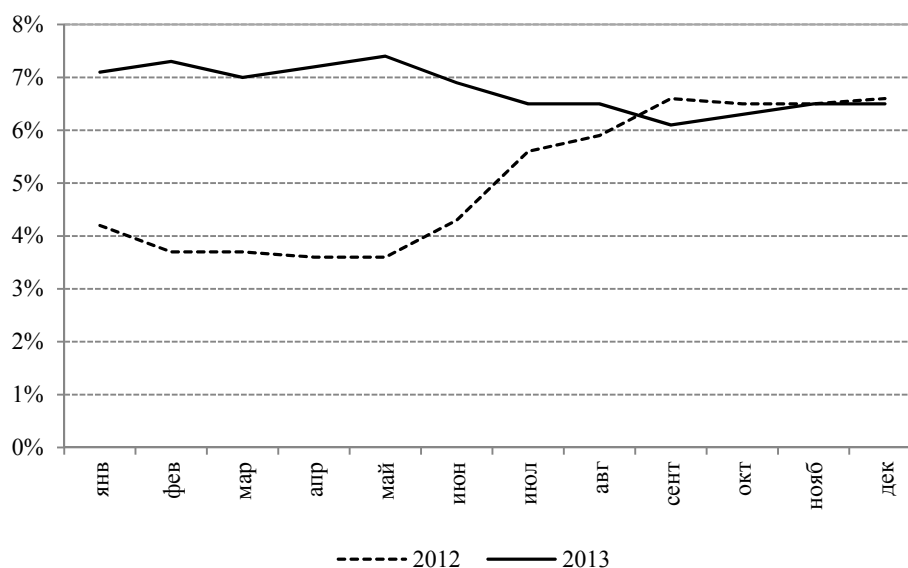
посредством операций с Банком России (из «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов»).

ВВП увеличилось в 1,4 раза до 57,9% в 2012 г., во Франции – в 1,5 раза до 158% в 2012 г., в Германии данный показатель оставался относительно стабильным и достиг 173% в 2012 г. Отметим, что относительно низкий уровень монетизации российской экономики обусловлен сравнительно низким уровнем развития финансовой системы в РФ.

Если анализировать компоненты денежной массы, то можно заметить, что депозиты населения в 2013 г. в среднем росли на 18,3% в годовом выражении (19,9% в 2012 г.), депозиты нефинансовых и финансовых организаций в среднем увеличивались на 12% (18,3% в 2012 г.). Денежный агрегат М0 в среднем в годовом выражении вырос на 8,2% в 2013 г. (12,7% в 2012 г.), а его доля в М2 в среднем составляла 22,6% (24% в 2012 г.). Таким образом, в 2013 г. продолжилось снижение доли наличных денег в денежной массе, что отражает постепенное развитие финансовой системы РФ. Однако эта доля все еще остается очень высокой по сравнению с развитыми странами, где она, как правило, находится на уровне около 10%.

### 2.1.2. Инфляционные процессы

В 2013 г. инфляция в очередной раз оказалась выше целевого диапазона (5–6%), установленного на 2013 г. в «Основных направлениях денежно-кредитной политики ЦБ РФ на 2013–2015 гг.», приблизившись к его верхней границе в сентябре 2013 г. и составив 6,5% по итогам года (6,6% в 2012 г.) (рис. 6).



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

Рис. 6. Темп прироста ИПЦ в 2012–2013 гг. (% за год)

Превышение инфляцией верхней границы целевого диапазона было вызвано главным образом немонетарных факторов, в частности, более быстрым, чем в 2012 г., удорожанием отечественных продовольственных товаров. Напомним, что темп прироста денежной массы М2 в годовом выражении в среднем за 12 месяцев 2013 г. замедлился и составил 15,3% в годовом выражении. Повышательное давление на потребительские цены оказывали также индексация тарифов на услуги естественных мо-



нополий и повышение акцизов на отдельные товары. Кроме того, с учетом значительной доли импортных товаров в потреблении экономических агентов РФ ослабление рубля также внесло вклад в ускорение инфляции. Отметим, что эффект переноса колебаний валютного курса в цены в российской экономике является неполным. В среднем в течение одного месяца эффект переноса валютного курса в ИПЦ составляет 5%, а основная часть приспособлений уровня цен к колебаниям курса рубля происходит в следующие 6–12 месяцев<sup>1</sup>.

В то же время следует сказать, что при установлении Банком России целевого ориентира по инфляции на 2013 г. было важно попытаться точнее учесть возможное воздействие случайных факторов (влияние урожая 2012 г. на заготовку кормов, используемых в 2013 г.; анализ структуры рынков различных видов продовольственных и непродовольственных товаров; учет эффекта переноса обесценения национальной валюты в цены товаров; введение торговых ограничений и т.д.) и оценить возможные отклонения инфляции от целевого диапазона. Поэтому выход инфляции за пределы целевого диапазона однозначно является неудачей политики ЦБ РФ.

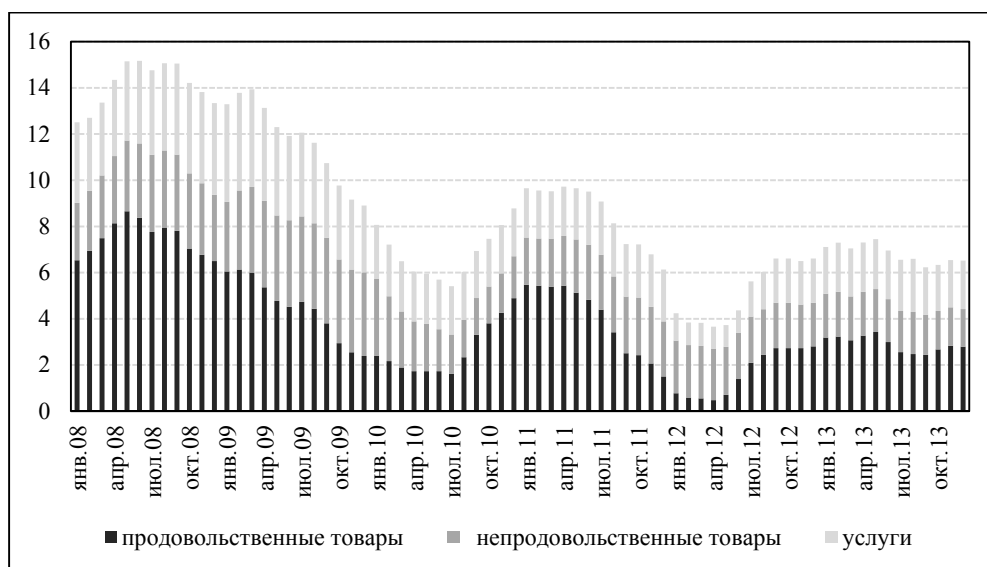
Рассмотрим инфляционные процессы в 2013 г. более подробно. Как показано в *табл. 3*, за период с января по декабрь 2013 г. темп прироста цен на потребительские товары оказался несколько ниже аналогичного показателя 2012 г. Существенный вклад в увеличение цен продовольственных товаров внес рост цен на яйца (+28,8%), на сливочное масло (+18,6%), на алкогольные напитки (+14,6%), на молоко и молочную продукцию (+13,1%), на плодоовощную продукцию (+9,3%). Повышение цен на сливочное масло и молочную продукцию, а также на яйца был обусловлен дефицитом сырья в связи с ограниченным количеством кормов из-за низкого урожая 2012 г. Удорожание плодоовощной продукции, начавшееся в октябре 2013 г., было связано со снижением урожая из-за обильных дождей в центральной части России. Отметим, что ограничения на ввоз в Россию ряда товаров из Белоруссии, Прибалтики, Украины также оказывали повышательное давление на динамику цен на продовольственные товары. Рост акцизов привел к значительному увеличению цен на алкогольную продукцию.

Темп прироста цен на непродовольственные товары в 2013 г. также замедлился (+4,5%) по сравнению с 2012 г. Быстрее всего в данной товарной группе в связи с повышением акцизов росли цены на табачные изделия. Кроме того, рост акцизов, а также стоимости топлива в оптовой торговле во второй половине 2013 г. в связи с закрытием нескольких нефтеперерабатывающих заводов на ремонт привели к увеличению темпов прироста цен на бензин.

В 2013 г. платные услуги подорожали на 8% по сравнению с 2012 г. Заметный вклад в удорожание платных услуг населению внесла индексация регулируемых цен и тарифов на услуги организаций инфраструктурных видов деятельности. Следует отметить некоторое ускорение темпов прироста цен по большинству групп услуг. Вместе с тем перенос срока индексации тарифов на июль вместо января представляется нам оправданным, поскольку поступление на рынок нового урожая после индексации тарифов оказывает понижающее воздействие на цены на продовольственные товары и частично демпфирует эффект индексации тарифов.

---

<sup>1</sup> По оценкам ИЭП им. Е. Т. Гайдара.



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

Рис. 7. Структура инфляции в 2008–2013 гг. (% в месяц к соответствующему месяцу предыдущего года)

Таблица 3

**Годовой темп прироста цен на отдельные виды  
потребительских товаров и услуг в 2011–2013 гг.  
(% к декабрю предыдущего года)**

|                                   | 2011       | 2012       | 2013       | 2011–2013*  |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|-------------|
| <b>ИПЦ</b>                        | <b>6,1</b> | <b>6,6</b> | <b>6,5</b> | <b>20,5</b> |
| <b>Продовольственные товары</b>   | <b>3,9</b> | <b>7,5</b> | <b>7,3</b> | <b>19,8</b> |
| Крупа и бобовые                   | -8,0       | -7,0       | 3,2        | -11,7       |
| Масло сливочное                   | 6,6        | 3,0        | 18,6       | 30,2        |
| Масло подсолнечное                | 4,6        | 3,4        | -3         | 4,9         |
| Макаронные изделия                | 3,4        | 7,6        | 4,7        | 16,5        |
| Молоко и молочная продукция       | 6,3        | 4,4        | 13,1       | 25,5        |
| Яйца                              | 6,2        | 5,1        | 28,8       | 43,8        |
| Хлеб и хлебобулочные изделия      | 8,9        | 12,0       | 8,0        | 31,7        |
| Мясо и птица                      | 9,2        | 8,3        | -3         | 14,7        |
| Рыба и морепродукты               | 10,3       | 1,9        | 7,6        | 20,9        |
| Фруктовоовощная продукция         | -24,7      | 11,0       | 9,3        | -8,6        |
| Алкогольные напитки               | 8,4        | 12,1       | 14,6       | 39,3        |
| <b>Непродовольственные товары</b> | <b>6,7</b> | <b>5,2</b> | <b>4,5</b> | <b>17,3</b> |
| Строительные материалы            | 7,9        | 5,1        | 2,5        | 16,2        |
| Бензин автомобильный              | 14,9       | 6,8        | 5,7        | 29,7        |
| Табачные изделия                  | 21,1       | 22,6       | 29,3       | 92,0        |
| <b>Услуги</b>                     | <b>8,7</b> | <b>7,3</b> | <b>8,0</b> | <b>26,0</b> |
| Жилищно-коммунальные услуги       | 11,7       | 9,4        | 9,8        | 34,2        |
| Услуги дошкольного воспитания     | 11,3       | 6,4        | 9,9        | 30,1        |
| Санаторно-оздоровительные услуги  | 9,0        | 5,9        | 5,7        | 22,0        |
| Услуги пассажирского транспорта   | 9,1        | 6,9        | 8,9        | 27,0        |
| Услуги организаций культуры       | 11,3       | 8,8        | 10,5       | 33,8        |

\* Инфляция за 2011–2013 гг.

Источник: Росстат.

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

Таблица 4

**Динамика индексов потребительских цен в странах  
СНГ в 2011–2013 гг., % в год**

|                        | 2011 | 2012 | 2013* | 2011–2013** |
|------------------------|------|------|-------|-------------|
| <b>Страны СНГ</b>      |      |      |       |             |
| Азербайджан            | 8    | 1    | 1,7   | 10,9        |
| Армения                | 8    | 3    | 4,5   | 16,2        |
| Белоруссия             | 53   | 59   | 13,8  | 176,8       |
| Казахстан              | 8    | 5    | 4,2   | 18,2        |
| Киргизия               | 17   | 3    | 2,9   | 24,0        |
| Молдавия               | 8    | 5    | 4,4   | 18,4        |
| <i>Россия</i>          | 8    | 5    | 5,95  | 20,1        |
| Таджикистан            | 13   | 6    | 3,35  | 23,8        |
| Украина                | 8    | 0,6  | 0,0   | 8,6         |
| <b>Развитые страны</b> |      |      |       |             |
| Германия               | 2,1  | 2,0  | 1,3   | 5,5         |
| Франция                | 2,1  | 2,0  | 0,7   | 4,9         |
| США                    | 3,2  | 2,1  | 1,2   | 6,6         |
| Нидерланды             | 2,3  | 2,5  | 1,5   | 6,4         |

\* Данные за январь – ноябрь.

\*\* Инфляция за 2011–2013 гг.

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

За период с января по ноябрь 2013 г. Россия оказалась на 2-м месте по темпам роста потребительских цен после Белоруссии среди стран СНГ. По итогам 11 месяцев на Украине наблюдался нулевой уровень инфляции. Инфляция в России с января по ноябрь 2013 г. в 2,5–8,5 раза превышала аналогичный показатель развитых стран (табл. 4). Таким образом, инфляция в РФ продолжает оставаться сравнительно высокой как на фоне развитых стран, так и на фоне экономик с развивающимися рынками.

В 2014 г. сдерживающими инфляцию факторами станут замедление экономической активности, умеренный рост денежного предложения, благоприятная ситуация с урожаем зерновых и зернобобовых культур в 2013 г., улучшение предложения на мировом аграрном рынке. К факторам, которые потенциально могут ускорить инфляцию в 2014 г., следует отнести возможное продолжение снижения курса рубля и действие эффекта переноса курса в цены, последствия снижения урожая плодоовощной продукции в 2013 г., дальнейший рост акцизов.

В целом перспективы достижения инфляцией целевого уровня (5%) в 2014 г. с учетом текущих тенденций в экономике России, а также модификации процентной политики ЦБ РФ (введение ключевой ставки процента как основного инструмента денежно-кредитной политики в условиях инфляционного таргетирования, завершение формирования коридора процентных ставок, направленного на снижение волатильности краткосрочных процентных ставок на межбанковском рынке) представляются реалистичными.

Решение о замораживании тарифов на услуги естественных монополий для юридических лиц и использовании понижающего коэффициента при индексации регулируемых цен и тарифов для населения в 2014 г. также будет способствовать достижению цели по инфляции.

### 2.1.3. Основные мероприятия в области денежно-кредитной и валютной политики

В 2013 г. в условиях постепенного перехода к режиму таргетирования инфляции Банк России принял ряд важных решений в области совершенствования системы своих процентных инструментов, а также повышения гибкости процесса курсообразования.

#### *Решения в области денежно-кредитной политики*

Наиболее значимым решением Банка России в 2013 г. стало введение ключевой процентной ставки путем унификации процентных ставок по операциям предоставления и абсорбирования ликвидности на аукционной основе на срок 1 неделя (5,50% годовых на 13 сентября 2013 г.). При этом Банк России завершил формирование коридора процентных ставок. Ставки по операциям Банка России постоянного действия по абсорбированию и предоставлению ликвидности на срок 1 день образуют, соответственно, нижнюю (4,5% годовых на 13 сентября 2013 г.) и верхнюю (6,5% годовых на 13 сентября 2013 г.) границы процентного коридора, симметричные относительно ключевой ставки (рис. 5).

Выбор ключевой ставки представляется обоснованным в связи с тем, что основным источником привлечения ликвидности кредитными организациями со стороны ЦБ РФ являются аукционы сроком 1 неделя (в среднем за январь – декабрь 2013 г. – 1,6 трлн руб.), в то время как задолженность по однодневным аукционам (в среднем за январь – декабрь 2013 г. – 0,2 трлн руб.) и по аукционам на длительные сроки (3, 12 месяцев) существенно ниже, чем по недельным аукционам (рис. 8).

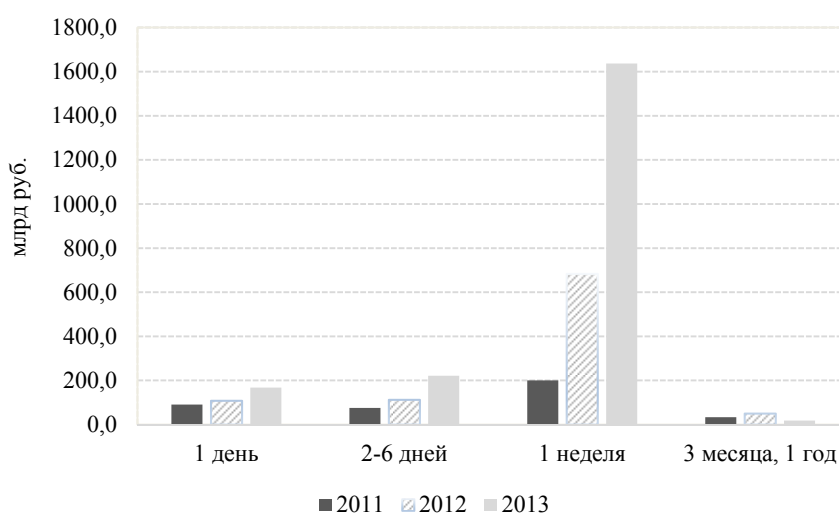


Рис. 8. Средняя задолженность коммерческих банков перед ЦБ РФ по сделкам РЕПО различной срочности 2011–2013 гг.

Регулятор намерен использовать ключевую ставку в качестве основного индикатора направленности денежно-кредитной политики. ЦБ РФ официально признал второстепенную роль ставки рефинансирования. С 1 января 2016 г. ставка рефинансирования будет скорректирована до уровня ключевой ставки, что позволит повысить прозрачность денежно-кредитной политики не только для экономических агентов внутри страны, но и за рубежом, увеличивая доверие инвесторов к сигналам Банка России. В усло-

виях режима таргетирования инфляции основным инструментом денежно-кредитной политики является процентная ставка, воздействующая на объем кредитования, денежную массу и прочие макроэкономические показатели. Изменение ключевой ставки процента потенциально может служить сигналом для экономических агентов о смягчении или ужесточении монетарной политики, оказывающим непосредственное воздействие на их ожидания.

12 июля 2013 г. Банк России объявил о появлении нового инструмента рефинансирования банковской системы – аукционов по предоставлению кредитов, обеспеченных нерыночными активами или поручительствами, на срок 12 месяцев. При этом появление нового инструмента было направлено не на рост объемов рефинансирования, а на его перераспределение в пользу более долгосрочных инструментов. Минимальная процентная ставка по новому инструменту рефинансирования составила 5,75% годовых, превысив на 0,25 п.п. минимальную ставку по аукционам прямого РЕПО на срок 1 день. По результатам первого подобного аукциона, проведенного в конце июля 2013 г., объем предоставленных средств составил 306,8 млрд руб. при лимите 500 млрд руб. Годовые кредиты 31 заемщику, принявшему участие в аукционе, были выданы по минимальной процентной ставке – 5,75%. Невысокий интерес к новому инструменту Банка России объясняется технической стороной вопроса, поскольку не все банки, желающие участвовать в аукционе, успели получить одобрение активов со стороны регулятора. Другой, на наш взгляд, более важной причиной низкого спроса на проведенный аукцион является отсутствие у большинства банков залога нужной срочности (12 месяцев), а также высокие альтернативные издержки снижения располагаемой кредитными организациями залоговой массы (упущенные возможности получения кредитов на короткие сроки в результате дефицита доступной залоговой массы). Отметим, что второй подобный аукцион лимитом 500 млрд руб., проведение которого было запланировано на 13 января 2014 г., не состоялся по результатам сбора заявок.

13 сентября Банк России объявил о снижении процентной ставки по кредитам «овернайт» и по кредитам, обеспеченным нерыночными активами или поручительствами, на срок 1 день до уровня 6,50% годовых и о повышении максимальной процентной ставки по депозитным операциям на аукционной основе на срок 1 неделя до уровня 5,50% годовых, сохранив без изменения уровень ставок по другим операциям Банка России и ставки рефинансирования.

ЦБ РФ планирует постепенно увеличивать средние сроки предоставления ликвидности, используя однодневные инструменты лишь в экстренных случаях. В частности, с февраля 2014 г. будут приостановлены аукционные операции на срок 1 день и по фиксированным ставкам на срок свыше 1 дня. Однако Банк России будет использовать точечные операции РЕПО на аукционной основе на сроки от 1 до 6 дней в случае необходимости. Регулятор подчеркивает, что межбанковское кредитование должно начать играть основную роль в перераспределении ликвидности между участниками рынка. Остановимся на анализе данных мер более подробно.

Во-первых, сокращение краткосрочных операций на открытом рынке (менее 7 дней) может повлечь за собой снижение управляемости процентными ставками. Регулирование ставок по однодневным кредитам МБК, как показывает практика развитых стран, возможно именно через использование операций РЕПО сроком на 1 день. Отсутствие данного инструмента может привести к повышению ставок по краткосрочным межбанковским кредитам и к росту их волатильности. Отмена аукционов по фиксированным

ставкам также может оказать повышательное давление на ставки межбанковского кредитования, поскольку аукционы по плавающей ставке не имеют ограничений на рост ставок сверху.

Во-вторых, отметим, что рынок межбанковского кредитования в РФ является высококонцентрированным: на 1 января 2014 г. на 10 крупнейших участников рынка приходилось 71%, на 20 коммерческих организаций – 83%, на 50 банков – 96% задолженности перед кредитными организациями, общая сумма которой составила 2,6 трлн руб.<sup>1</sup>. То есть большая часть мелких банков имеет весьма ограниченный доступ к рынку межбанковского кредитования.

Отметим, что совершенствование системы инструментов рефинансирования ЦБ РФ является необходимым, но далеко не достаточным условием дальнейшего развития рынка межбанковского кредитования. В этой связи необходимо проведение мер по снижению концентрации рынка МБК.

Однако в среднесрочной перспективе увеличение сроков предоставления ликвидности регулятором может повысить стимулы кредитных организаций к эффективному управлению ликвидными активами, что в конечном счете создаст условия для снижения волатильности процентных ставок на межбанковском рынке. В то же время формирование «длинных» денег в экономике является задачей не центрального банка, а финансовой системы в целом. В связи с этим весьма актуальными для российской экономики продолжают оставаться проблемы повышения глубины финансового сектора, развития институциональной среды.

В октябре 2013 г. система инструментов денежно-кредитной политики была дополнена аукционами по предоставлению кредитов, обеспеченных нерыночными активами, по плавающей процентной ставке на срок 3 месяца. Отметим, что результаты проведения первого подобного аукциона в октябре 2013 г. показали наличие высокого спроса на данный инструмент ЦБ РФ (спрос составил 563 млрд руб. при лимите 500 млрд руб.). Выгоды использования трехмесячного РЕПО под залог нерыночных активов обусловлены более низкой плавающей ставкой процента по сравнению с аукционами по фиксированной ставке и годовым аукционом под залог нерыночных активов по плавающей ставке. Участие в трехмесячном аукционе позволяет банкам увеличить располагаемую залоговую базу и облегчить предоставление залога нужной срочности в отличие от аналогичного годового аукциона.

С целью смягчения проблемы дефицита ликвидности отдельных кредитных организаций Банк России продолжит проведение операций на аукционной основе с использованием не только ценных бумаг, но и прочих видов активов, включая нерыночные. Однако в условиях постепенного снижения возможностей предоставления банкам ликвидности под залогом надлежащего качества Банк России планирует активно использовать покупку и продажу активов (ценных бумаг, золота, иностранной валюты) как дополнительный инструмент регулирования ликвидности. Повышение разнообразия механизмов предоставления ликвидности регулятором может помочь стабилизировать ситуацию с ликвидностью банковского сектора.

Среди нововведений Банка России, принятых на заседании совета директоров 13 сентября 2013 г., отметим также установление целевого уровня инфляции в виде точки, а не интервального диапазона, что потенциально позволит передавать четкий сигнал экономическим агентам о целевых приоритетах ЦБ РФ. В «Основных направле-

---

<sup>1</sup> По данным Центра структурных исследований ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

ниях денежно-кредитной политики на 2014–2016 гг.» указано, что целевое значение изменения потребительских цен составит 5% в 2014 г., 4,5% в 2015 г. и 4% в 2016 г. Однако установлены пределы допустимых отклонений инфляции от цели вверх и вниз на 1,5 п.п., связанных с воздействием непредвиденных факторов. На наш взгляд, с учетом текущих тенденций в экономике России диапазон инфляции в 3,5–6,5% охватывает практически все возможные варианты развития событий в следующем году. Иными словами, в отсутствие глобальных потрясений инфляция уложится в данный диапазон практически при любой денежно-кредитной политике Банка России. Отметим, что в 2012 г. 41% стран, применяющих инфляционное таргетирование, использовали в качестве диапазона допустимых колебаний инфляции +/-1 п.п., 18% стран ориентировались на точечные значения, 11% стран – на диапазон +/-1,5 п.п., прочие страны характеризовались большим размером диапазона или интервальным подходом к установлению целей по инфляции<sup>1</sup>. Мы полагаем, что интервал таргетирования в российских условиях должен быть уже, чем +/-1,5 п.п., либо в «Основных направлениях» необходимо более конкретно прописать наиболее вероятные действия ЦБ РФ в случае заметного отклонения инфляции от середины заданного интервала.

В целом последняя модификация системы инструментов денежно-кредитной политики будет способствовать улучшению функционирования денежного рынка, повышению управляемости процентных ставок, снижению инфляционных рисков. Повышению работоспособности процентного канала будет способствовать сформированный процентный коридор, способный в перспективе обеспечить лучшую предсказуемость процентных ставок денежного рынка. Использование целевых ориентиров по инфляции при условии сужения допустимого для регулятора диапазона ее колебаний, разъяснение экономическим агентам особенностей применения инструментов денежно-кредитной политики в среднесрочном периоде повысит их доверие и стабилизирует ожидания относительно ставок процента на денежном рынке, что, в свою очередь, улучшит работу всего трансмиссионного механизма денежно-кредитной политики.

#### *Решения в области валютной политики*

В 2013 г. ЦБ РФ продолжил совершенствование механизма курсовой политики. При этом все принимаемые решения в области валютной политики были направлены на повышение гибкости курсообразования в условиях перехода к таргетированию инфляции.

В рамках реализации курсовой политики Банк России использует в качестве операционного ориентира рублевую стоимость бивалютной корзины, состоящей из 45 евроцентов и 55 центов США. Диапазон допустимых для ЦБ значений рублевой стоимости бивалютной корзины задан плавающим операционным интервалом, границы которого корректируются в зависимости от объема совершенных валютных интервенций. С 24 июля 2012 г. ширина указанного интервала составляет 7 руб. 9 сентября 2013 г. советом директоров Банка России было принято решение о снижении величины накопленных интервенций, приводящей к автоматическому сдвигу границ операционного интервала на 5 коп., до 400 млн долл. вместо 450 млн долл., утвержденных в середине 2012 г. С 10 декабря 2013 г. накопленный объем покупки (продажи) иностранной валюты Банком России, приводящей к корректировке, был вновь снижен – до 350 млн долл. США.

---

<sup>1</sup> Хэммонд Д. Практика инфляционного таргетирования-2012 // Банк Англии. Центр исследований деятельности центральных банков. 2012. Руководство № 29.

С 1 октября 2013 г. Банком России осуществлена корректировка механизма курсовой политики, в соответствии с которой параметры операций Банка России по покупке и продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке определяются с учетом операций Федерального казначейства по пополнению или расходованию средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния. В частности, объемы операций Банка России по покупке или продаже иностранной валюты на внутреннем валютном рынке, устанавливаемые исходя из цели сглаживания волатильности обменного курса рубля, будут увеличиваться или уменьшаться на величину, эквивалентную объему валютных операций Казначейства. Введенная корректировка позволит сгладить резкие колебания курса российского рубля и поддержать стабильность валютного и денежного рынков в периоды осуществления Федеральным казначейством валютных операций. С целью повышения прозрачности механизма курсообразования предварительная информация об объеме и дате проведения Федеральным казначейством валютных операций будет размещаться на его официальном сайте.

Напомним, что в целях сглаживания волатильности обменного курса рубля плавающий операционный интервал разделен на внутренние диапазоны, для каждого из которых устанавливается определенный объем интервенций (в миллионах долларов США в день). При этом в центральной части плавающего операционного интервала выделяется «нейтральный» диапазон, в котором Банком России не совершаются валютные интервенции, направленные на сглаживание волатильности обменного курса рубля. В 2013 г. операционный интервал стоимости бивалютной корзины, в котором Банк России проводит валютные интервенции, был дополнен «техническим» внутренним диапазоном. По аналогии с нейтральным диапазоном в техническом диапазоне регулятор не будет осуществлять интервенций, в том числе обусловленных операциями Федерального казначейства по управлению средствами суверенных фондов. В результате введения «технического коридора» диапазон, в котором обменный курс российского рубля формируется исключительно под воздействием рыночных факторов, был расширен на 0,1 руб. Помимо этого, 7 октября 2013 г. Банк России осуществил симметричное расширение с 1 до 3 руб. «нейтрального» диапазона плавающего операционного интервала допустимых значений рублевой стоимости бивалютной корзины. Таким образом, валютный коридор, в рамках которого Банк России не оказывает влияния на динамику курса российского рубля, увеличен в 2013 г. до 3,1 руб.

Важным параметром для расчета объема совершаемых Банком России операций на валютном рынке, приводящего к сдвигу границ операционного интервала, служат целевые интервенции. Проведение целевых интервенций направлено главным образом на нейтрализацию ожиданий экономических агентов относительно изменения обменного курса рубля, которые формируются под влиянием складывающихся внешнеэкономических условий. С 21 октября 2013 г. Банк России снизил объем целевых валютных интервенций до 60 млн долл. США в день, тогда как в сентябре среднедневной объем продаж валюты составлял 104,3 млн долл. и более 7 млн евро. Данная корректировка приведет к увеличению чувствительности границ операционного интервала бивалютной корзины к объему совершенных Банком России интервенций, направленных на сглаживание чрезмерной волатильности обменного курса рубля. Подобные изменения при прочих равных условиях также обеспечат уменьшение прямого присутствия Банка России на внутреннем валютном рынке. За период с 1 января по 31 декабря 2013 г. границы плавающего коридора стоимости бивалютной корзины сдвигались 31 раз. Так,



31 декабря 2013 г. границы коридора стоимости бивалютной корзины оказались на уровне 33,05–40,05 руб., тогда как еще в начале января 2013 г. их уровень составлял 31,65–38,65 руб. Для сравнения: в 2012 г. границы операционного коридора изменялись только 11 раз – с 32,2–38,2 руб. до 31,65–38,65 руб.

Отметим, что постепенное повышение гибкости механизма курсообразования, увеличение чувствительности границ операционного интервала к объему проводимых регулятором интервенций создают условия для адаптации экономических агентов к колебаниям валютного курса, освоения ими инструментов управления валютным риском. При этом оправданным представляется намерение Банка России оставить за собой право проведения точечных операций на валютном рынке в целях поддержания финансовой стабильности в случаях внешних шоков, что связано с существенной зависимостью ситуации в российской экономике от мировых цен на энергоносители и с высокой чувствительностью состояния капитального счета к внешнеэкономической и политической конъюнктуре.

#### 2.1.4. Платежный баланс и обменный курс рубля

В январе – декабре 2013 г. существенное влияние на формирование платежного баланса РФ оказывали неблагоприятные внешние условия на мировых рынках сырья. Снижению спроса на сырьевые ресурсы способствовали низкие темпы роста экономик развивающихся стран, а также реализация мер бюджетной политики правительствами ряда развитых стран. В результате значительного снижения сальдо счета текущих операций и оттока средств по финансовому счету наблюдалось сокращение международных резервов ЦБ РФ и снижение курса рубля. Как отмечалось ранее, в 2013 г. ЦБ РФ, несмотря на переход к режиму инфляционного таргетирования, увеличил свое присутствие на валютном рынке. По итогам 12 месяцев 2013 г. чистый отток капитала из страны оказался выше, чем в 2012 г., что отражает высокую оценку риска инвестирования в российскую экономику.

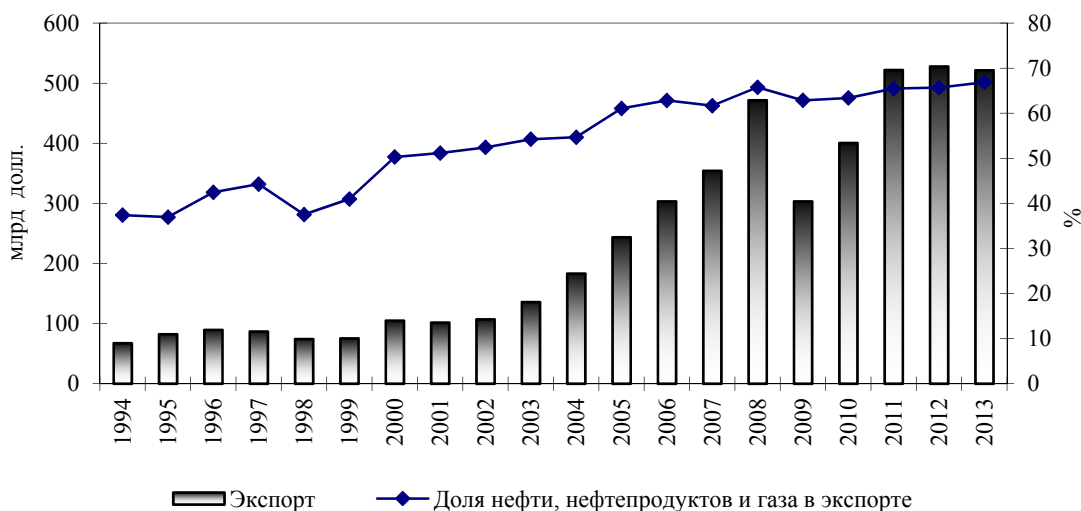
В соответствии с опубликованной Банком России предварительной оценкой платежного баланса РФ за январь – декабрь 2013 г. положительное сальдо счета текущих операций составило 33,0 млрд долл., снизившись на 54% по сравнению с 2012 г. (табл. 5). В том числе положительное сальдо торгового баланса сократилось на 7,8% (со 192,3 млрд до 177,3 млрд долл.), при этом экспорт товаров снизился на 1,2% (с 528 млрд до 522 млрд долл.) при увеличении импорта товаров на 2,6% (с 335,7 млрд до 344,3 млрд долл.). Доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 66,9% в общей величине экспорта, увеличившись на 1,2 п.п. по сравнению с аналогичным периодом 2012 г., несмотря на наблюдавшееся сокращение цены на нефть в 2013 г. в среднем на 2,8% – до 108,8 долл./барр. (рис. 9).

Основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций в российской экономике на протяжении 2000-х годов, являлся торговый баланс, сальдо которого, в свою очередь, в значительной степени зависит от движения цен на углеводороды. Данная тенденция сохранилась и в 2013 г. (см. рис. 10).

Дефицит баланса услуг за 2013 г. достиг 59,0 млрд долл. и вырос (по абсолютной величине) по сравнению с аналогичным периодом 2012 г. на 26,9%. Экспорт услуг составил 69,9 млрд долл., увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 7,6 млрд долл. (+12,2%). Импорт услуг за 12 месяцев 2013 г. стал больше аналогичного показателя 2012 г. на 18,6% и достиг 129 млрд долл., что в первую очередь обусловлено ро-

стом расходов россиян на поездки за границу. Баланс оплаты труда за январь – декабрь 2013 г. практически не изменился и составил –11,9 млрд долл. (в 2012 г. он равнялся –11,8 млрд долл.). Дефицит баланса инвестиционных доходов в 2013 г. по сравнению с 2012 г. расширился на 16,5% и достиг 66,2 млрд долл. Инвестиционные доходы к получению упали на 2,8% – с 42,8 млрд до 41,6 млрд долл. Доходы к выплате по нефинансовым предприятиям повысились на 4,6% – до 86,2 млрд долл., а по банкам – на 23% – до 18 млрд долл., что определило рост общих доходов к выплате на 8,2% – до 107,8 млрд долл. Баланс ренты<sup>1</sup> за 2013 г. составил +0,9 млрд долл. (+1 млрд долл. в 2012 г.). Баланс вторичных доходов<sup>2</sup> по результатам 12 месяцев 2013 г. составил (–8,1) млрд долл. (в 2012 г. – (–6,1) млрд долл.), а баланс капитальных трансфертов – (–0,4) млрд долл. (в 2012 г. – (–5,2) млрд долл.).

Таким образом, более чем двукратное сокращение положительного сальдо счета текущих операций в 2013 г. произошло не только в результате уменьшения сальдо торгового баланса, но и из-за увеличения дефицитов баланса услуг и баланса первичных и вторичных доходов.

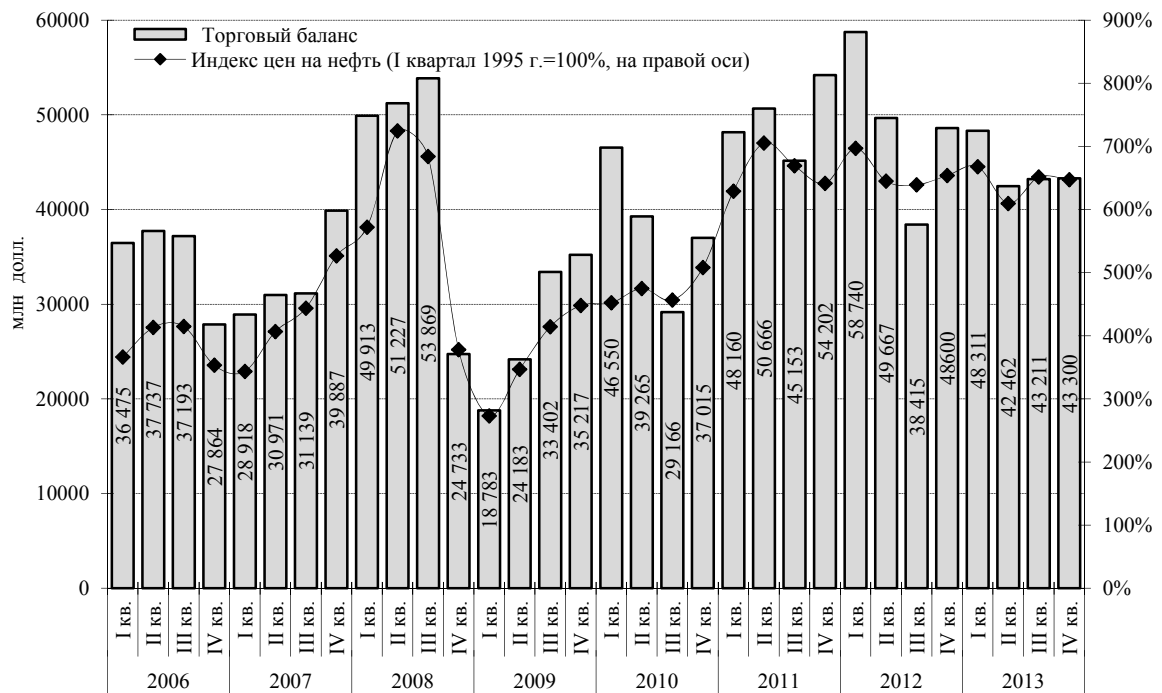


Источник: Банк России.

Рис. 9. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1994–2013 гг.

<sup>1</sup> Рентой называется доход к получению за предоставление природных ресурсов в распоряжение другой институциональной единице. Рента включает, например, суммы к оплате за пользование землей, добычу минеральных ресурсов и других полезных ископаемых, а также за право ловли рыбы, использования леса и пастбищ.

<sup>2</sup> Ранее – баланс текущих трансфертов. По информации ЦБ РФ, текущие трансферты увеличивают уровень располагаемого дохода и потребления товаров и услуг получателя и уменьшают располагаемый доход и потенциальные возможности потребления донора, например, гуманитарную помощь в форме потребительских товаров и услуг. Текущие трансферты отражаются в счете текущих операций. Трансферты, не являющиеся текущими, по определению являются капитальными. Капитальные трансферты приводят к изменению в объеме активов или обязательств донора и получателя и отражаются в счете операций с капиталом. Если донор и получатель являются резидентами разных стран, капитальный трансферт приводит к изменению в уровне национального богатства экономик, которые они представляют.



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

Рис. 10. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2006–2013 гг.

В 2013 г. дефицит финансового счета составил –43,0 млрд долл. (–26,5 млрд долл. в 2012 г.). Увеличение дефицита финансового счета связано с опережающим приростом иностранных активов по сравнению с обязательствами. Прирост обязательств российских экономических агентов перед иностранными экономическими агентами по итогам 12 месяцев 2013 г. составил 141 млрд долл., что на 52,6% больше показателя предыдущего года (92,4 млрд долл.). Внешние обязательства федеральных органов управления увеличились за 2013 г. на 11,3 млрд долл. Существенный приток средств в сектор органов государственного управления связан с приобретением нерезидентами еврооблигаций, выпущенных Минфином России. По субъектам РФ снижение внешних обязательств составило 0,2 млрд долл. Прирост обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2013 г. не превысил 0,3 млрд долл. Обязательства банковского сектора перед нерезидентами выросли за 2013 г. на 20,2 млрд долл., тогда как в 2012 г. прирост обязательств банков составил 33,3 млрд долл. Обязательства прочих секторов перед нерезидентами за январь – декабрь 2013 г. увеличились на 109,4 млрд долл. по сравнению с +39,8 млрд долл. за 2012 г., при этом прямые инвестиции в прочие сектора составили 78,4 млрд долл. по сравнению с 42,8 млрд долл. в 2012 г. Отметим, что существенная часть этой суммы связана с закрытием в I квартале 2013 г. сделки поглощения компанией «Роснефть» ТНК-ВР.

В 2013 г. наблюдался отток портфельных инвестиций из нефинансового сектора РФ в размере 11,3 млрд долл. (–8,1 млрд долл. годом ранее). Сокращение портфельных инвестиций в нефинансовый сектор РФ говорит о недостаточной привлекательности инвестиций в него с точки зрения соотношения риска и доходности. Размер ссуд и займов перед нерезидентами вырос в 2013 г. на 42,4 млрд долл. по сравнению с +6,7 млрд долл. в 2012 г.

Иностранные активы резидентов (обязательства иностранных экономических агентов перед российскими) выросли за 12 месяцев 2013 г. на 184 млрд долл. (в 2012 г. – на 118,9 млрд долл.). При этом иностранные активы органов денежно-кредитного регулирования увеличились на 4,1 млрд долл. (сокращение на 0,4 млрд долл. в 2012 г.). Иностранные активы банковского сектора выросли за 2013 г. на 26,3 млрд долл. (14,8 млрд долл. в 2012 г.). Вывоз капитала из прочих секторов по сравнению с 2012 г. увеличился на 47,5% и составил 154,1 млрд долл. Из них на прямые и портфельные инвестиции за рубеж приходилось 97,4 млрд долл. (на 53,1 млрд долл. больше, чем в 2012 г.).

Таблица 5

**Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга в 2011–2013 гг. (млрд долл.)**

| Показатель   | 2011  |        |         |        |       | 2012  |        |         |        |       | 2013  |        |         |         |       |
|--|-------|--------|---------|--------|-------|-------|--------|---------|--------|-------|-------|--------|---------|---------|-------|
|  | I кв. | II кв. | III кв. | IV кв. | Год   | I кв. | II кв. | III кв. | IV кв. | Год   | I кв. | II кв. | III кв. | IV кв.* | Год   |
| Сальдо счета текущих операций и счета операций с капиталом                           | 29,8  | 22,9   | 17,6    | 27,1   | 97,4  | 34,7  | 16,1   | 5,6     | 10,3   | 66,8  | 25,1  | 2,6    | 0,4     | 4,6     | 32,6  |
| Финансовый счет (кроме резервных активов)**  | -17,3 | -7,4   | -19,0   | -32,4  | -76,1 | -24,8 | 0,8    | -4,0    | 1,6    | -26,5 | -12,8 | -8,8   | -6,6    | -14,8   | -43,0 |
| Изменение валютных резервов (знак «+» означает снижение, а знак «-» – рост резервов) | -10,1 | -12,9  | 1,8     | 8,6    | -12,6 | -4,6  | -15,0  | -1,5    | -8,9   | -30,0 | -4,9  | 4,4    | 7,4     | 15,2    | 22,1  |
| Чистые ошибки и пропуски   | -2,4  | -2,7   | 0,3     | -3,3   | -8,7  | -5,3  | -2,0   | -0,1    | -2,9   | -10,3 | -7,3  | 1,8    | -1,2    | -5,0    | -11,7 |
| Изменение внешнего долга РФ (знак «+» означает рост, а знак «-» – снижение долга)    | 20,7  | 29,2   | -11,1   | 17,4   | 56,2  | 18,6  | 13,1   | 28,3    | 37,5   | 97,6  | 53,8  | 15,9   | 8,0     | 17,8    | 95,6  |
| Изменение внешнего государственного долга РФ   | 1,3   | 0,0    | -2,7    | -0,8   | -2,1  | 1,7   | 5,1    | 5,0     | 7,9    | 19,7  | 3,1   | -1,5   | 6,7     | 0,8     | 9,0   |
| Изменение внешнего долга частного сектора РФ   | 19,4  | 29,2   | -8,4    | 18,1   | 58,4  | 16,5  | 8,0    | 21,7    | 27,6   | 73,8  | 46,8  | 18,1   | 2,8     | 18,6    | 86,4  |

\* Предварительная оценка.

\*\* Без учета валютных резервов.

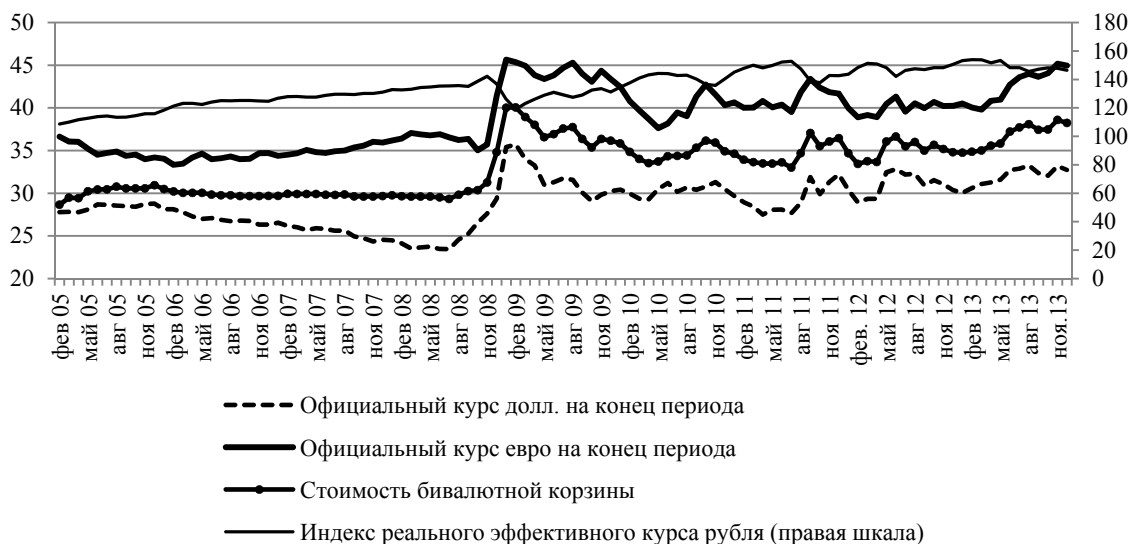
Источник: Банк России.

Внешний долг РФ за 2013 г. вырос на 15% и на 1 января 2014 г. составил 732 млрд долл. Заметим, что в 2013 г. нарастание темпов роста внешней задолженности российского частного сектора продолжилось (табл. 5). Если в 2011 г. внешний долг банков и нефинансового сектора вырос на 58,4 млрд долл., то прирост их долга за 2012 г. достиг 73,8 млрд долл., а за 2013 г. – 86,4 млрд долл. Государственный внешний долг вырос в

2013 г. на 9 млрд долл., что существенно ниже, чем в 2012 г. (19,7 млрд долл.). В декабре 2013 г. Россия погасила государственный внешний долг перед Чехией, Финляндией и Черногорией на сумму 3,6 млрд долл., практически целиком расплатившись по «советским» долгам, а также простила долг Кубе в размере 29 млрд долл. В среднесрочной перспективе можно ожидать продолжения роста как частного, так и государственного внешнего долга в связи с недостатком и высокой стоимостью финансовых ресурсов внутри страны, а также дефицитным государственным бюджетом РФ.

Динамика обменного курса рубля в 2013 г. была схожа с динамикой курсов валют развивающихся стран. Наметившаяся во II квартале 2013 г. тенденция ослабления рубля к основным мировым валютам продолжилась в III и IV кварталах и была обусловлена существенным сокращением сальдо торгового баланса российской экономики, оттоком капитала из страны, а также снижением склонности к риску со стороны инвесторов в связи с ожиданиями сворачивания программы количественного смягчения ФРС США до конца года. Некоторое укрепление рубля в номинальном выражении в конце III квартала 2013 г. было частично обусловлено валютными интервенциями, проводимыми Банком России, а также неблагоприятной геополитической ситуацией на Ближнем Востоке, повлекшей за собой рост цен на нефть.

В результате некоторого снижения цен на основные товары российского экспорта и умеренной инфляции в РФ в целом по итогам 2013 г. реальный эффективный курс рубля снизился на 2,7% (в 2012 г. было зафиксировано укрепление на 5,3%) (рис. 11). Официальный курс доллара США к рублю за январь – декабрь 2013 г. увеличился на 2 руб. 31 коп.: к концу декабря курс доллара составил 32,7 руб. по сравнению с 30,4 руб. на 31 декабря 2012 г. При этом курс евро к рублю в конце декабря составил 44,97 руб., увеличившись за год на 4 руб. 74 коп. В итоге рубль обесценился по отношению к бивалютной корзине: стоимость бивалютной корзины возросла за аналогичный период на 3 руб. 43 коп. – с 34,8 руб. до 38,2 руб.



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

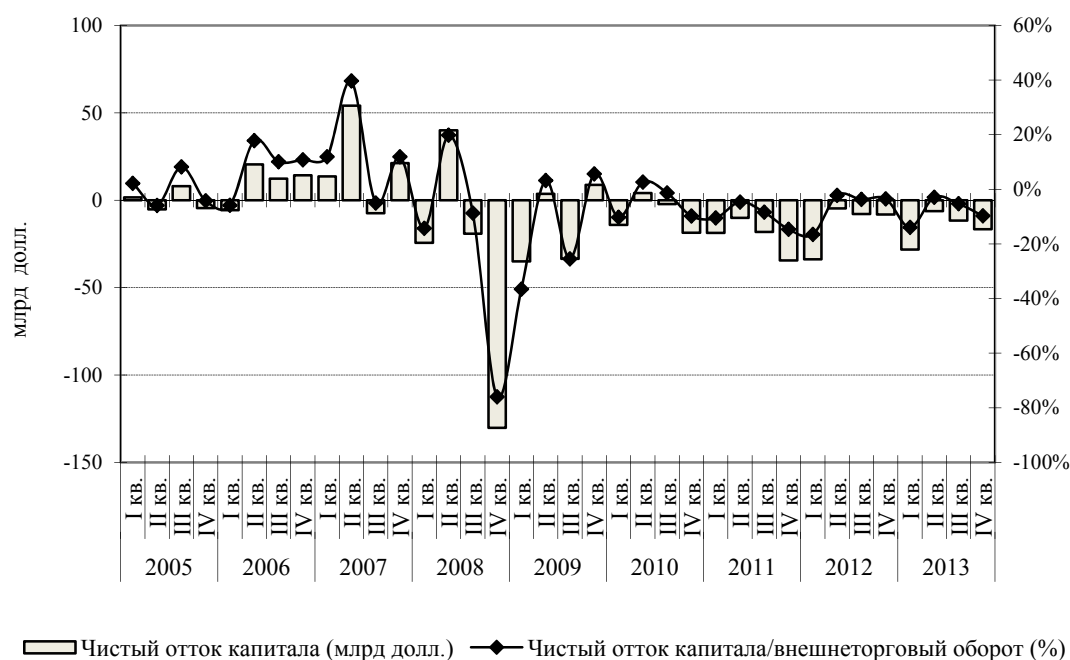
Рис. 11. Показатели обменного курса рубля в январе 2005 г. – декабре 2013 г.

По предварительной оценке Банка России, одной из определяющих тенденций в динамике показателей платежного баланса в 2013 г. являлась динамика чистого оттока капитала из нефинансового сектора, который составил 64,7 млрд долл., что на 10,1 млрд долл. больше, чем за 12 месяцев 2012 г. При этом отток капитала наблюдался практически на протяжении всего года: исключением стал лишь июнь, когда был зафиксирован чистый ввоз капитала частным сектором в размере 9,6 млрд долл.

За период с января по декабрь 2013 г. чистый вывоз капитала банками достиг 5,2 млрд долл., частным нефинансовым сектором – 59,7 млрд долл.

Отметим, что в условиях нестабильной экономической ситуации в мире и в стране, высокой зависимости экономики России от экспорта энергоносителей, а также низкого качества институциональной среды добиться увеличения вложений нерезидентов в РФ или сокращения вывода средств резидентов за рубеж крайне сложно. Как отмечалось ранее, одним из определяющих факторов оттока капитала с развивающихся рынков в 2013 г. являлись ожидания инвесторов относительно намерений ФРС США по сворачиванию программы количественного смягчения.

Рост оттока капитала в 2013 г. также был сопряжен с сохранением высокого уровня так называемого бегства капитала<sup>1</sup>. По итогам 2013 г. бегство капитала (см. *рис. 12*) составило, по нашим оценкам, 48,2 млрд долл. (в 2012 г. – 52,5 млрд долл.). (*рис. 13*).



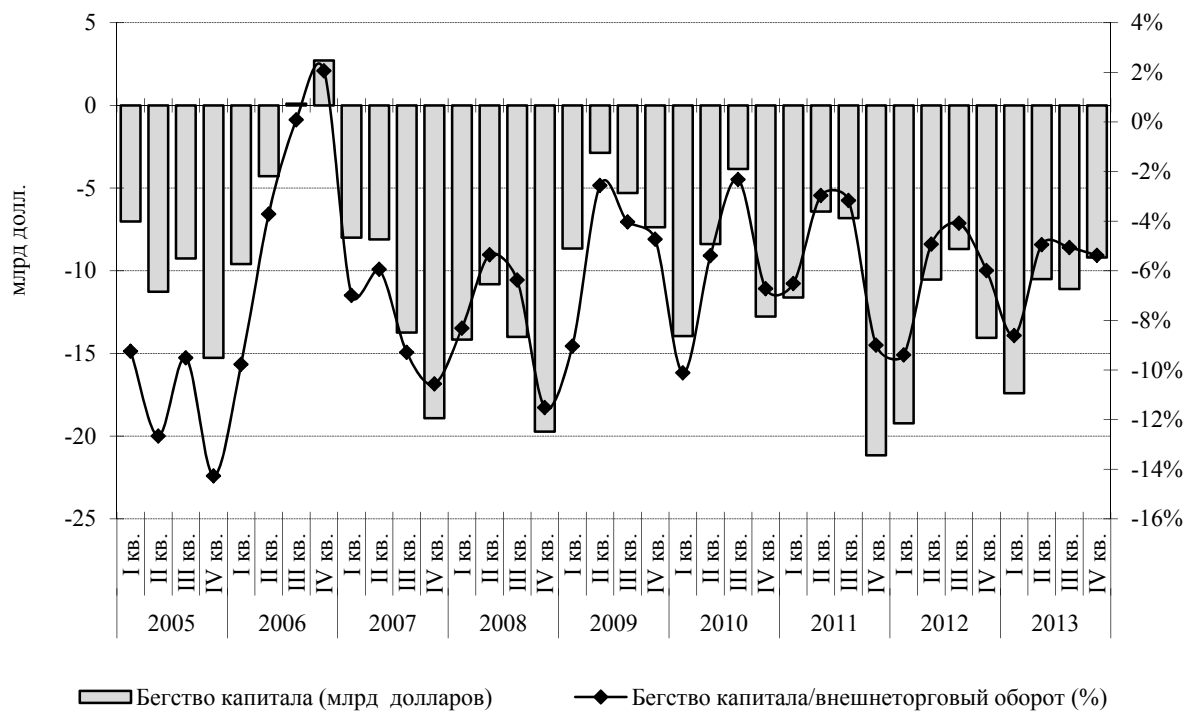
Источник: Банк России; расчеты ИЭП им. Е.Т.Гайдара.

*Рис. 12.* Динамика чистого оттока капитала в 2005–2013 гг.

Отметим, что дальнейшие перспективы состояния платежного баланса РФ являются неоднозначными. С одной стороны, вероятно, что тенденция снижения сальдо счета

<sup>1</sup> Бегство капитала рассчитывается нами по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «своевременно не полученной экспортной выручки и не поступивших товаров и услуг в счет переводов денежных средств по импортным контрактам» и «чистых ошибок и пропусков».

текущих операций, наметившаяся в 2013 г., продлится в среднесрочной перспективе. Возможное снижение цен на нефть, обусловленное замедлением роста ряда стран, являющихся основными потребителями сырья, включая Китай, неопределенность перспектив мировой экономики, сворачивание ФРС США программы количественного смягчения, снижение склонности инвесторов к риску будут факторами ухудшения состояния платежного баланса РФ. С другой стороны, возможное снижение номинального курса рубля будет способствовать увеличению профицита торгового сальдо. Однако в целом ожидать сколь-нибудь существенного улучшения состояния российского платежного баланса в 2014 г. не приходится.



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

Рис. 13. Динамика бегства капитала в 2005–2013 гг.

## 2.2. Государственный бюджет

Для снижения влияния внешних факторов федеральный бюджет на 2013 г. и на период 2014–2015 гг. был изначально сформирован на основе новых бюджетных правил, направленных на снижение зависимости бюджетной системы от волатильности цен на мировом рынке энергоресурсов, от повышения точности долгосрочного прогнозирования доходов и расходов бюджетной системы. Однако при планировании основных параметров федерального бюджета произошла недооценка возможных изменений внутренних факторов социально-экономического развития; предполагалось, что основные риски устойчивости бюджетной системы создаются внешними обстоятельствами, прежде всего такими, как состояние мировой экономики и цен на углеводороды.

В 2013 г. основной причиной сокращения доходов бюджетной системы на 1,0% ВВП в сравнении с предшествующим годом стало не снижение конъюнктурных цен на

нефть на мировых рынках, а ухудшение состояния российской экономики<sup>1</sup>. При этом недополученные нефтегазовые поступления в федеральный бюджет были компенсированы ускоренным в сравнении с прогнозными объемами ростом нефтегазовых доходов, что позволило сохранить дефицит федерального бюджета на низком уровне в 0,5% ВВП (ниже запланированного уровня в 0,8% ВВП), но за счет снижения отчислений в Резервный фонд. При разнице между фактической среднегодовой ценой на нефть Urals в 2013 г. (107,9 долл. США за баррель) и базовой ценой, заложенной при формировании бюджета в рамках бюджетных правил (91 долл. США за баррель), объем дополнительных нефтегазовых доходов, которые планировалось направить в Резервный фонд в 2013 г., оценивался в размере 1 трлн руб. Однако по итогам прошедшего года в Резервный фонд будут перечислены нефтегазовые доходы только на сумму 212,2 млрд руб. Таким образом, хотя фактическая доля нефтегазовых доходов в федеральном бюджете все-таки несколько снизилась с 51,2% в 2012 г. до 50,8% в 2013 г., заметного и изначально планировавшегося изменения структуры бюджета в сторону нефтегазовых доходов не произошло.

Важно также подчеркнуть, что в условиях увеличения напряженности с исполнением бюджетов в 2013 г. обострились проблемы несовершенства системы государственного прогнозирования, которая должна в том числе обеспечивать надежность прогнозирования бюджетных доходов. Первые признаки замедления российской экономики проявились уже во второй половине 2012 г., когда стали снижаться налоговые доходы федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ в долях ВВП относительно 2011 г.<sup>2</sup> Тем не менее Минэкономразвития России представило осенью 2012 г. прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 г., в соответствии с которым по умеренно-оптимистичному сценарию развития рост ВВП ожидался в 2013 г. на уровне 3,7%. В «Основных направлениях бюджетной политики на 2013 г. и плановый период 2014–2015 гг.» также предполагалось ускорение темпов роста: с 3,8% в 2013 г. до 4,7% в 2015 г. В 2013 г. Минэкономразвития пришлось пересматривать экономические прогнозы трижды в сторону существенного ухудшения; в итоге ожидаемые показатели темпа роста ВВП, озвученные в декабре 2013 г., оказались значительно ниже первоначально установленных – 1,4% вместо 3,7%, а первая оценка Росстата – 1,3%.

Проявившаяся тенденция к стагнации российской экономики наряду с такими факторами, как незавершенность реформ в бюджетном секторе, ЖКХ и др., говорит о том, что ближайшие годы могут оказаться очень сложными с точки зрения обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы.

### 2.2.1. Основные тенденции в развитии бюджетной системы Российской Федерации в 2013 г.

В 2013 г. доходы бюджета расширенного правительства составили 24082,4 млрд руб. (36,1% ВВП), расходы бюджетной системы – 24931,1 млрд руб. (37,4% ВВП), дефицит бюджета – 848,7 млрд руб. (1,3% ВВП). Пятилетняя динамика основных параметров бюджета расширенного правительства в долях ВВП показывает рост доходов с 35,0% ВВП в 2009 г. до 37,2% ВВП в 2011 г. с последующим снижением до 37,1% ВВП в 2012 г. и 36,1% ВВП в 2013 г. (см. табл. б). Расходы бюджетной системы в долях ВВП

<sup>1</sup> См. подробнее об этом в других разделах данной работы.

<sup>2</sup> См. ежемесячный обзор ИЭП «Государственный бюджет», август–ноябрь 2012 г.



сначала снижались в 2010–2011 гг. относительно предыдущего года, что во многом было результатом сворачивания антикризисных программ, а потом начали расти на 1 п.п. в 2012 г. и на 0,7 п.п. в 2013 г. Таким образом, с 2012 г. обозначилось начало новой тенденции к наращиванию государственных расходов в условиях сокращения доходной базы, что неминуемо привело к смене профицита бюджетной системы на дефицит.

Таблица 6

**Доходы и расходы бюджетной системы  
в 2009–2013 гг.**

|  | 2013         |          | 2012         |          | 2011         |          | 2010         |          | 2009         |          | Отклонение<br>в п.п. ВВП,<br>2013 г. от<br>2012 г. |
|--|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--|
|  | млрд<br>руб. | %<br>ВВП | млрд<br>руб. | %<br>ВВП | млрд<br>руб. | %<br>ВВП | млрд<br>руб. | %<br>ВВП | млрд<br>руб. | %<br>ВВП |  |
| <b>Федеральный бюджет</b>                    |              |          |              |          |              |          |              |          |              |          |  |
| Доходы                                       | 13019,9      | 19,5     | 12 853,7     | 20,7     | 11366,0      | 20,3     | 8305,4       | 17,9     | 7 337,7      | 18,9     | -1,2   |
| Расходы                                      | 13342,9      | 20,0     | 12 890,7     | 20,7     | 10935,2      | 19,5     | 10117,5      | 21,8     | 9 660,9      | 24,9     | -0,7   |
| Дефицит (-) /<br>Профицит (+)                | -323,0       | -0,5     | -37,0        | -0,06    | 430,8        | 0,77     | -1812,1      | -3,9     | -2 322,3     | -6,0     | -0,4   |
| <b>Консолидированный бюджет субъектов РФ</b> |              |          |              |          |              |          |              |          |              |          |  |
| Доходы                                       | 8164,7       | 12,2     | 8 064,3      | 13,0     | 7 643,9      | 13,7     | 6537,3       | 14,5     | 5926,6       | 15,3     | -0,8   |
| В том числе<br>межбюджетные<br>трансферты    | 1576,6       | 2,3      | 1 679,6      | 2,6      | 1 644,0      | 2,9      | 1398,9       | 3,1      | 1487,4       | 3,8      | -0,3   |
| Расходы                                      | 8806,7       | 13,2     | 8342,7       | 13,4     | 7 679,3      | 13,7     | 6636,9       | 14,7     | 6255,7       | 16,1     | -0,2   |
| Дефицит (-) /<br>Профицит (+)                | -642,0       | -1,0     | -278,4       | -0,5     | -35,4        | -0,06    | -99,6        | -0,2     | -329,0       | -0,8     | -0,5   |
| <b>Бюджет расширенного правительства</b>     |              |          |              |          |              |          |              |          |              |          |  |
| Доходы                                       | 24082,4      | 36,1     | 23 088,7     | 37,1     | 20853,7      | 37,2     | 15715,9      | 33,9     | 13420,7      | 34,6     | -1,0   |
| Расходы                                      | 24931,1      | 37,4     | 22825,8      | 36,7     | 20004,8      | 35,7     | 17301,0      | 37,4     | 158478,3     | 40,8     | 0,7  |
| Дефицит (-) /<br>Профицит (+)                | -848,7       | -1,3     | 262,9        | 0,4      | 848,9        | 1,5      | -1585,1      | -3,4     | -2426,7      | -6,3     | -1,7   |
| Справочно:<br>ВВП, млрд руб.                 | 66755        |          | 62218        |          | 55967        |          | 46309        |          | 38807        |          | -  |

Источник: Росстат, Министерство финансов РФ, расчеты ИЭП.

В разрезе уровней бюджетной системы доходы федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов РФ в 2013 г. сократились на 1,2 и 0,8 п.п. ВВП относительно уровня предыдущего года, расходы же соответствующих уровней уменьшились на 0,7 и 0,2 п.п. ВВП. Таким образом, основное сокращение расходов произошло на уровне федерального бюджета, а доходы заметно снизились как на федеральном, так и на региональном уровне. В результате расходы бюджета расширенного правительства выросли с 36,7 до 37,4% ВВП исключительно за счет расходов государственных внебюджетных фондов, в первую очередь Пенсионного фонда.

Ситуация с кассовым исполнением по расходам федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов в 2013 г. практически не изменилась по сравнению с предшествующим годом: федеральный бюджет исполнен по расходам на 99,1% (в 2012 г. – на 98,9%), консолидированный бюджет субъектов РФ – на 91,2% (в 2012 г. – на 90,8%) от утвержденных годовых объемов.

Дефицит бюджета расширенного правительства в 2013 г. составил 848,7 млрд руб., или 1,3% ВВП, что на 585,8 млрд руб., или на 1,7 п.п. ВВП, выше уровня 2012 г. При этом вырос дефицит как на федеральном уровне (с 0,06 до 0,5% ВВП), так и на уровне субъектов РФ (с 0,5 до 1,0% ВВП). В результате хотя размер дефицита бюджетов еще достаточно далек от критических уровней, однако на региональном уровне по итогам 2013 г. дефицит уже достиг заметной величины, что отражает напряженность с исполнением консолидированных бюджетов субъектов РФ.

По состоянию на 1 января 2014 г. объем Резервного фонда составил 2859,7 млрд руб. (4,3% ВВП), объем Фонда национального благосостояния – 2900,6 млрд руб. (4,3% ВВП). В течение 2013 г. в Резервный фонд поступили нефтегазовые доходы в размере 713,5 млрд руб. Курсовая разница от переоценки средств фондов на счетах в ЦБ РФ за январь–декабрь 2013 г. составила по Резервному фонду 260,5 млрд руб., а по ФНБ – 216,0 млрд руб. В декабре 2013 г. на основании отдельного решения Правительства РФ средства Фонда национального благосостояния в сумме 3,0 млрд долл. были размещены в долговые обязательства Украины без предъявления требования к рейтингу долгосрочной кредитоспособности эмитента.

В 2013 г. предпринимались попытки изменения подходов к управлению и использованию средств суверенных фондов, в частности в отношении инвестирования средств в долгосрочные проекты. До 2012 г. сохранялась практика накопления средств, размещенных в долговые обязательства в виде ценных бумаг иностранных государств, иностранных государственных агентств и центральных банков, в целях создания «подушки безопасности» для российской экономики, социальной сферы и всей финансовой системы (Резервный фонд) или обеспечения софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан и обеспечения сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда (Фонд национального благосостояния). С конца 2012 г. стали вноситься предложения по изменению политики сбережения средств в суверенных фондах – были озвучены направления использования соответствующих средств. Первоначально предполагалось, что 450 млрд руб. будет направлено на финансирование 3 крупных инвестиционных проектов: модернизация и расширение БАМа и Транссиба, высокоскоростное железнодорожное сообщение между Москвой и Казанью и развитие автомобильных дорог в Московском регионе. Во второй половине 2013 г. стали обсуждаться и другие предложения по инвестированию этих средств, в том числе для реализации инфраструктурных проектов Российского фонда прямых инвестиций (по внедрению энергоэффективных и информационных технологий, строительству морских портов и автодорог, трубопроводов, по развитию Московского авиационного узла). Однако ни один из проектов, обсуждаемых на совещаниях у Президента России или в Правительстве, пока еще не получил финансирования из средств ФНБ. Данная ситуация отражает во многом тот факт, что эффективность вложения средств в предлагаемые проекты пока остается под большим вопросом. Также важно понимать, что в условиях дальнейшего замедления роста российской экономики и неясных перспектив с наполнением доходной части федерального бюджета использовать средства суверенных фондов на инициацию масштабных инвестиционных проектов, которые, возможно, придется заморозить в случае резкого ухудшения ситуации с наполняемостью бюджета, вряд ли целесообразно.

### 2.2.2. Анализ поступлений основных налогов в бюджетную систему РФ

В 2013 г. по сравнению с 2012 г. налоговые доходы сократились на 1,1 п.п. ВВП, или на 1,8% в реальном выражении (см. *табл. 7*), что свидетельствует об ухудшении ситуации с наполняемостью доходной части бюджетной системы России.

Из данных *табл. 7* видно, что по многим налогам имело место снижение поступлений в долях ВВП. Так, сборы по налогу на прибыль оказались ниже даже уровня кризисного 2009 г., по НДС сборы снизились на 0,4 п.п., по НДСПИ – на 0,1 п.п. Исключе-

ние составили поступления по страховым взносам (6,7% ВВП в 2013 г. против 6,4% ВВП в 2012 г.), по НДФЛ (3,7% против 3,6%) и по акцизам (1,5% против 1,4%). Рост объемов страховых взносов отчасти обусловлен индексацией размера базы, облагаемой по ставке 30%, с 512 тыс. до 568 тыс. руб.<sup>1</sup>. На поступления страховых взносов и НДФЛ повлияло и увеличение зарплат в бюджетном секторе. Рост сборов по акцизам опять же связан с индексацией ставок. В то же время вызывает особое беспокойство тот факт, что в условиях замедления экономической активности снизились не только поступления по одному из самых волатильных налогов – налогу на прибыль, но также снижаются доходы от НДС, которые были (как и НДФЛ) достаточно стабильны в долях ВВП в период кризиса 2009 г.

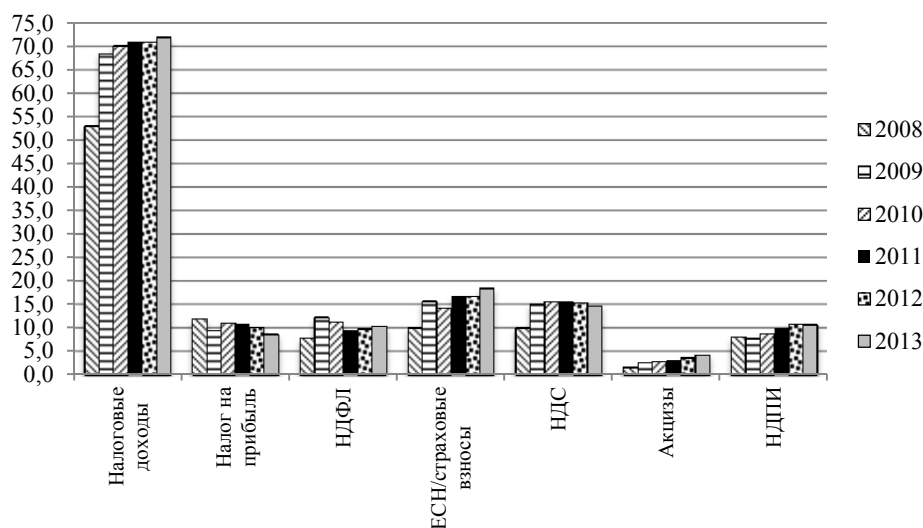
Таблица 7

**Поступления основных налогов в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в 2008–2013 гг., % ВВП**

|                                   | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Изменение 2013 г. относительно 2012 г. |                     |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|--|---------------------|
|                                   |      |      |      |      |      |      | в п.п. ВВП                             | реальный прирост, % |
| <b>Уровень налоговой нагрузки</b> | 35,7 | 30,8 | 31,1 | 34,9 | 34,6 | 33,5 | -1,1                                   | -1,8                |
| Налог на прибыль                  | 6,1  | 3,3  | 3,8  | 4,1  | 3,8  | 3,1  | -0,7                                   | -17,4               |
| НДФЛ                              | 4,0  | 4,3  | 3,9  | 3,6  | 3,6  | 3,7  | 0,1                                    | 3,8                 |
| ЕСН / страховые взносы*           | 5,1  | 5,5  | 4,9  | 6,3  | 6,3  | 6,7  | 0,4                                    | 7,7                 |
| НДС                               | 5,1  | 5,3  | 5,4  | 5,8  | 5,7  | 5,3  | -0,4                                   | -6,3                |
| Акцизы                            | 0,8  | 0,9  | 1,0  | 1,2  | 1,4  | 1,5  | 0,1                                    | 14,0                |
| НДПИ                              | 4,1  | 2,7  | 3,0  | 3,7  | 4,0  | 3,9  | -0,1                                   | -2,5                |
| Таможенные пошлины и сборы        | 8,6  | 6,8  | 6,8  | 8,3  | 8,0  | 7,5  | -0,5                                   | -5,2                |

\* С 2010 г. произошла трансформация ЕСН в страховые взносы, зачисляемые непосредственно во внебюджетные фонды.

Источник: Министерство финансов РФ, Росстат, расчеты ИЭП.



Источник: ФНС РФ.

Рис. 14. Доля налоговых поступлений в суммарных доходах бюджета расширенного правительства в 2008–2013 гг., %

<sup>1</sup> Сверх этой величины применяется ставка в 10%, и соответствующие взносы поступают исключительно в Пенсионный фонд России.

Как видно из *рис. 14*, в 2013 г. относительно 2012 г. увеличились доли НДС, страховых взносов и акцизов, снизились доли НДС и особенно налога на прибыль, доля НДС практически не изменилась.

Рассматривая поступления НДС, можно отметить, что в 2013 г. имел место небольшой рост денежных доходов населения за вычетом социальных выплат (см. *рис. 15*). Таким образом, повышение налоговой базы способствовало небольшому приросту поступлений по НДС.



Источник: ФНС РФ, Росстат.

*Рис. 15.* Сопоставление динамики поступлений НДС с динамикой денежных доходов населения без социальных взносов в 2008–2013 гг., % ВВП

Нефтегазовые доходы федерального бюджета по сравнению с 2012 г. в долях ВВП снизились (см. *табл. 8*). Первая составляющая – НДС на углеводороды – снизилась на 0,06 п.п. ВВП. Небольшое снижение цены на нефть оказало воздействие на сборы по НДС, несмотря на незначительное увеличение добычи нефти (523,5 млн т нефти, включая газовый конденсат, в 2013 г. против 516,8 млн в 2012 г.), и незначительное ослабление рубля<sup>1</sup>.

Таблица 8

**Объем поступлений нефтегазовых доходов и НДС  
в 2008–2013 гг.**

|  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Нефтегазовые доходы, % ВВП   | 10,6  | 7,7   | 8,3   | 10,3  | 10,5  | 10,0  |
| НДС, % ВВП   | 4,1   | 2,7   | 3,0   | 3,6   | 3,83  | 3,77  |
| Добыча нефти, включая газовый конденсат, млн т                     | 488   | 494   | 507,2 | 509,4 | 516,8 | 523,5 |
| Среднегодовой уровень цен нефти марки Urals за год, долл. /барр.   | 94,0  | 60,7  | 78,1  | 109,6 | 110,7 | 108,4 |
| Среднегодовой <sup>2</sup> официальный курс доллара ЦБ, руб./долл. | 24,78 | 31,90 | 30,37 | 29,31 | 31,05 | 31,20 |

Источник: Росстат; ЦБ РФ; ФНС России; расчеты ИЭП.

<sup>1</sup> Налоговая ставка по НДС для нефти включает коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (Кц), привязанный к среднему курсу доллара за налоговый период.

<sup>2</sup> Рассчитан как средняя хронологическая на основе месячных данных ЦБ РФ.

Решающее значение для снижения нефтегазовых доходов в долях ВВП имела динамика второй компоненты – вывозных пошлин на энергоносители (около 6% ВВП в 2013 г. против 6,5% в 2012 г.). Причем снизились поступления в основном от экспорта сырой нефти (табл. 9). Это было обусловлено двумя причинами. Во-первых, в первой половине 2013 г. были снижены ставки экспортной пошлины на нефть. Во-вторых, в 2013 г., по данным Минэнерго, экспорт сырой нефти сократился на 5,44 млн т, или на 2,3%, по сравнению с 2012 г. В-третьих, выросла доля нефти из новых месторождений, у которых льготные ставки.

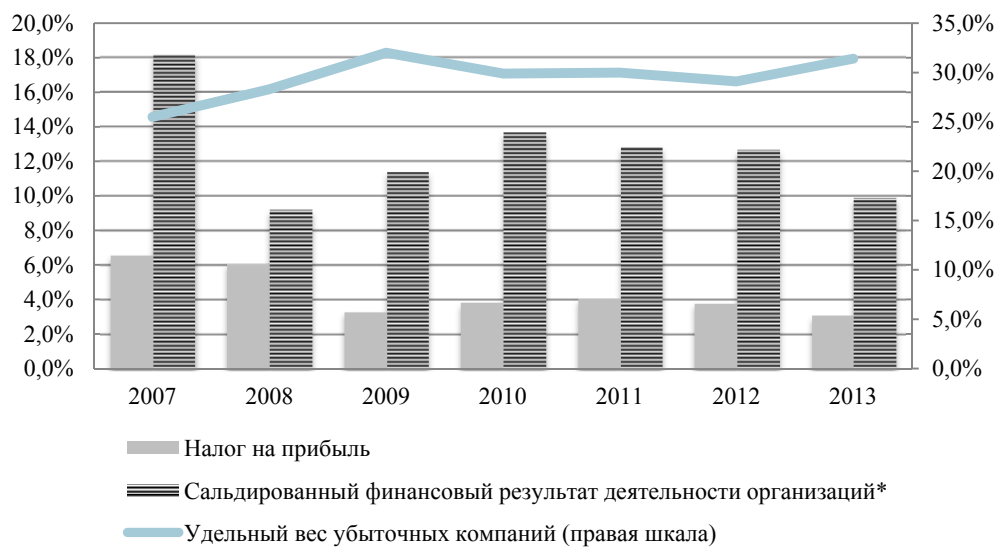
Таблица 9

**Поступления таможенных пошлин в 2008–2013 гг., % ВВП**

|                                    | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Вывозные пошлины на:               |      |      |      |      |      |      |
| – нефть сырую                      | 4,3  | 3,1  | 3,6  | 4,2  | 4,0  | 3,5  |
| – газ природный                    | 1,2  | 1,1  | 0,4  | 0,7  | 0,7  | 0,7  |
| – товары, выработанные из нефти    | 1,3  | 1,0  | 1,3  | 1,7  | 1,8  | 1,8  |
| Таможенные пошлины и сборы – всего | 8,6  | 6,8  | 7,0  | 8,3  | 7,9  | 7,5  |

Источник: Росстат; данные Федерального казначейства России; расчеты ИЭП.

Доходы от налога на прибыль в долях ВВП в 2013 г., как уже отмечалось, оказались даже ниже уровня поступлений 2009 г. (см. рис. 16). Увеличилась доля убыточных организаций в российской экономике до 31,4%, а сальдированный финансовый результат деятельности предприятий и организаций (без субъектов малого предпринимательства) достиг самого низкого за 2009–2013 гг. значения в 9,9% ВВП.



\* Согласно предварительным оценкам Росстата.

Источник: ФНС РФ; Росстат.

**Рис. 16.** Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ, сальдированного финансового результата деятельности организаций и доля убыточных предприятий в 2007–2013 гг., % ВВП

Снижение поступлений по НДС вызвано сокращением сборов как с ввозимых товаров, так и с реализуемых на территории России (см. табл. 10). С учетом того что в 2013 г. не было существенных изменений в налогообложении по НДС, а импорт, по

данным Росстата, вырос на 3% в реальном выражении, можно говорить об ухудшении ситуации с собираемостью данного налога.

Таблица 10

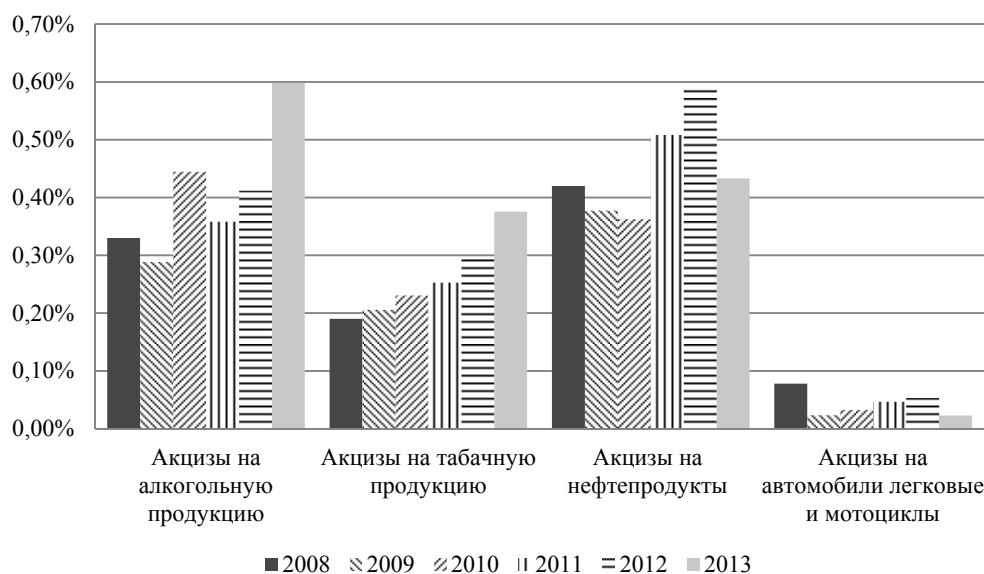
**Динамика конечного потребления, импорта и поступлений НДС  
в бюджетную систему РФ в 2008–2013 гг., % ВВП**

|  | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Доходы от НДС (без учета поступлений от «ЮКОСа») | 5,2  | 5,3  | 5,4  | 5,8  | 5,7  | 5,3  |
| НДС на товары, реализуемые на территории РФ      | 2,4  | 3,0  | 2,9  | 3,1  | 3,0  | 2,8  |
| НДС на товары, ввозимые на территорию РФ         | 2,8  | 2,3  | 2,5  | 2,7  | 2,7  | 2,5  |
| Эффективная ставка НДС <sup>1</sup> , %          | 8,4  | 7,6  | 8,2  | 9,3  | 8,3  | 7,4  |
| Импорт*  | 22,1 | 20,5 | 21,1 | 21,9 | 22,4 | 22,6 |

\* Доля импорта в ВВП определялась как отношение значений импорта по данным Росстата к ВВП.

Источник: Росстат; Минфин России; расчеты ИЭП.

В 2013 г. акцизы продемонстрировали рост поступлений в долях ВВП. Как видно из рис. 17, рост обеспечили акцизы на алкогольную и табачную продукцию (с 0,4 и 0,3% в 2012 г. до 0,6 и 0,4% ВВП в 2013 г. соответственно), которым акцизы на нефтепродукты уступили первое место в общей структуре акцизов.



Источник: ФНС РФ.

Рис. 17. Поступления акцизов за 2008–2013 гг. по группам подакцизных товаров, % ВВП

Рост поступлений от акцизов на алкогольную и табачную продукцию стал результатом индексации ставок темпами выше инфляции в условиях относительно низкой эластичности спроса на подакцизные товары по цене. При этом, по данным Росстата, снизилось потребление по всем видам алкогольной продукции, особенно водки и ликероводочных изделий (ЛВИ), а также пива. А, по данным ассоциации «Табакпром», потребление сигарет и папирос упало на 3,8% (см. табл. 11). Таким образом, рост ставок полностью компенсировал возможные потери от снижения налогооблагаемой базы.

<sup>1</sup> Отношение поступлений по НДС к конечному потреблению.

Таблица 11

**Объем потребления алкогольной и табачной продукции в РФ в 2008–2013 гг.**

| Вид продукции                        | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Водка и ЛВИ, млн дкл                 | 177,2  | 166,1  | 157,8  | 159,0  | 159,8  | 140,9  |
| Виноградные и плодовые вина, млн дкл | 102,9  | 102,5  | 103,4  | 103,0  | 95,6   | 91,2   |
| Коньяки, млн дкл                     | 10,8   | 10,6   | 11,1   | 12,0   | 12,5   | 12,4   |
| Шампанские и игристые вина, млн дкл  | 26,0   | 25,5   | 27,3   | 29,8   | 30,1   | 28,8   |
| Пиво, млн дкл                        | 1138,2 | 1024,7 | 1004,0 | 1077,5 | 1055,7 | 1005,6 |
| Папиросы и сигареты, млрд шт.        | 393,6  | 394,3  | 370,6  | 366,1  | 366,8  | 353,0* |

\*Досчет по предварительным данным «Табакпром» за январь–сентябрь 2014 г.

Источник: Росстат.

Снижение поступлений по акцизам на нефтепродукты обусловлено снижением поступлений от «внутренних»<sup>1</sup> акцизов. Во-первых, имело место значительное сокращение поступлений по акцизам на производимое в России дизельное топливо (48,5 млрд руб. в 2013 г. против 97,2 млрд руб. в 2012 г.). Во-вторых, произошло небольшое снижение поступлений по акцизам на производимый в России автомобильный бензин (161,7 млрд руб. в 2013 г. против 169,4 млрд руб. в 2012 г.). В-третьих, упали сборы по акцизам на производимый в России прямогонный бензин (6,9 млрд руб. в 2013 г. против 8,9 млрд руб. в 2012 г.). По акцизам с ввезенных в Россию нефтепродуктов, напротив, имел место небольшой рост поступлений в номинальном выражении.

Снижение сборов по акцизам на транспортные средства отчасти связано с введением утилизационного сбора на импортируемые автомобили. В результате, в то время как «внутренние» акцизы в целом выросли с 12,7 млрд руб. в 2012 г. до 15,3 млрд руб. в 2013 г., «внешние» акцизы, напротив, упали с 20,3 млрд до 18,0 млрд руб.

Рассматривая динамику задолженности по налогам и сборам, можно отметить, что в 2013 г. она росла темпами ниже инфляции (табл. 12).

Таблица 12

**Задолженность по налогам и сборам в 2008–2013 гг.**

|  | 2008  | 2009   | 2010   | 2011  | 2012   | 2013  |
|--|-------|--------|--------|-------|--------|-------|
| Задолженность, всего, % ВВП            | 1,35  | 1,80   | 1,52   | 1,21  | 1,17   | 1,15  |
| Задолженность, всего, млрд руб.        | 559,1 | 699,0  | 704,5  | 675,3 | 728,2  | 770,0 |
| Налог на прибыль                       | 107,6 | 144,8  | 176,7  | 160,8 | 175,0  | 165,6 |
| НДС                                    | 242,9 | 327,1  | 313,2  | 305,0 | 319,7  | 333,5 |
| Задолженность, всего, реальный рост, % | 85,83 | 114,91 | 92,64  | 90,34 | 101,15 | 99,30 |
| Налог на прибыль                       | 92,60 | 123,75 | 112,13 | 85,79 | 102,07 | 88,86 |
| НДС                                    | 85,87 | 123,80 | 88,01  | 91,77 | 98,33  | 97,96 |

Источник: ФНС РФ; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Можно также отметить, что по таким налогам, как налог на прибыль и НДС (поступления которых снизились в 2013 г. как в долях ВВП, так и в реальном выражении), объемы задолженности снизились в реальном выражении. Таким образом, снижение соответствующих поступлений в бюджетную систему не было связано с ростом задолженности по сбору налогов.

<sup>1</sup> Под «внутренними» понимаются акцизы на произведенные в России товары, под «внешними» – с ввозимых в Россию товаров.

### 2.2.3. Расходы бюджетной системы

В целом общий объем расходов бюджета расширенного правительства вырос в 2013 г. на 0,66% ВВП (см. табл. 13). Важно отметить, что наметившаяся в 2010–2011 гг. тенденция к сокращению расходов в долях ВВП (за счет как постепенного сворачивания антикризисных программ, так и роста самого ВВП) была прервана в 2012 г. В 2012–2013 гг. наблюдается устойчивое наращивание государственных расходов темпами, превышающими темпы роста экономики. Наибольший рост был зафиксирован по следующим направлениям: «Социальная политика» (+0,71 п.п.), «Национальная оборона» (+0,24 п.п.), «Образование» (+0,22 п.п.) и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (+0,13 п.п.). Расходы на социальную политику увеличились за счет расходов государственных внебюджетных фондов, прежде всего Пенсионного фонда. Расходы на образование увеличились в основном на субнациональном уровне вследствие необходимости повышения зарплат работникам сферы общего и дошкольного образования в 2012–2013 гг. в соответствии с требованиями президентских указов от 7.05.2012 г. Федеральный бюджет продолжил наращивание оборонных расходов в соответствии с принятыми высшим руководством страны решениями, а также увеличивались расходы на правоохранительную деятельность.

Таблица 13

#### Расходы бюджета расширенного правительства в 2008–2013 гг., % ВВП

|   | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | Отклонение<br>2013 г.<br>от 2012 г. | Отклонение<br>2013 г.<br>от 2008 г. |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Расходы, всего  | 33,89 | 40,84 | 37,36 | 35,74 | 36,69 | 37,35 | 0,66                                | 3,46                                |
| Общегосударственные вопросы                                 | 2,66  | 2,72  | 2,54  | 2,44  | 2,31  | 2,29  | -0,02                               | -0,37                               |
| Обслуживание государственного и муниципального долга        | 0,46  | 0,61  | 0,56  | 0,59  | 0,62  | 0,66  | 0,04                                | 0,20                                |
| Национальная оборона  | 2,53  | 3,07  | 2,76  | 2,71  | 2,92  | 3,15  | 0,24                                | 0,63                                |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 2,65  | 3,21  | 2,89  | 2,71  | 3,10  | 3,23  | 0,13                                | 0,59                                |
| Национальная экономика<br>В том числе:                      | 5,46  | 7,17  | 5,02  | 4,99  | 5,26  | 4,92  | -0,34                               | -0,54                               |
| сельское хозяйство и рыболовство                            | 0,58  | 0,72  | 0,57  | 0,48  | 0,44  | 0,54  | 0,10                                | -0,04                               |
| транспорт   | 0,70  | 0,96  | 1,00  | 0,89  | 1,00  | 0,82  | -0,18                               | 0,12                                |
| дорожное хозяйство  | 1,54  | 1,55  | 1,39  | 1,28  | 1,59  | 1,76  | 0,16                                | 0,21                                |
| прикладные научные исследования                             | 0,18  | 0,29  | 0,27  | 0,32  | 0,37  | 0,40  | 0,03                                | 0,22                                |
| другие вопросы  | 1,91  | 2,88  | 1,16  | 1,45  | 1,19  | 0,89  | -0,30                               | -1,02                               |
| Жилищно-коммунальное хозяйство                              | 2,78  | 2,59  | 2,31  | 2,14  | 1,73  | 1,58  | -0,15                               | -1,21                               |
| Охрана окружающей среды                                     | 0,08  | 0,08  | 0,06  | 0,07  | 0,07  | 0,07  | 0,00                                | -0,01                               |
| Образование   | 4,03  | 4,58  | 4,09  | 3,99  | 4,11  | 4,33  | 0,22                                | 0,29                                |
| Культура, кинематография и средства массовой информации     | 0,75  | 0,84  | 0,76  | 0,73  | 0,73  | 0,74  | 0,01                                | -0,01                               |
| Здравоохранение и спорт                                     | 3,75  | 4,26  | 3,69  | 3,74  | 3,97  | 3,80  | -0,17                               | 0,05                                |
| Социальная политика   | 8,74  | 11,71 | 12,66 | 11,64 | 11,87 | 12,58 | 0,71                                | 3,84                                |

Источник: Федеральное казначейство; расчеты ИЭП.

В 2013 г. сократились в долях ВВП расходы бюджета расширенного правительства на национальную экономику (-0,34 п.п.), на ЖКХ (-0,15 п.п.) и на здравоохранение и спорт (-0,17 п.п.). Следует сразу отметить, что внутри раздела «Национальная экономика» по одним направлениям был зафиксирован рост, а по другим – падение. Снизил



лись расходы по таким крупным подразделам, как «Другие вопросы в области национальной экономики» (–0,30 п.п.) и «Транспорт» (–0,18 п.п.). В то же время увеличились расходы на ремонт и строительство дорог (+0,16 п.п.) и на сельское хозяйство (+0,10 п.п.).

Если сравнивать текущую структуру расходов бюджета расширенного правительства и «докризисную» 2008 г., можно выделить следующие изменения. Существенно увеличились в долях ВВП расходы на оборону (+0,63 п.п.), на правоохранительную деятельность (+0,59) и особенно на социальную политику (+3,84). Также выросли расходы на образование (+0,29 п.п.) и обслуживание государственного и муниципального долга (+0,20). Сократилось финансирование ЖКХ (–1,21), общегосударственных вопросов (–0,37) и раздела «Национальная экономика» (–0,54). При этом внутри раздела «Национальная экономика» за посткризисный период существенно снизился объем подраздела «Другие вопросы в области национальной экономики» (–1,02 п.п.) и выросли расходы на дорожное хозяйство (+0,21) и прикладные научные исследования (+0,22).

По нашему мнению, к настоящему времени потенциал наращивания государственных расходов в средне- и долгосрочной перспективе практически исчерпан. В результате единственным возможным решением является поиск и формирование предпосылок долгосрочного экономического роста, причем за счет как изменения структуры расходов, так и повышения их эффективности. Меры должны быть направлены на увеличение объемов и качества факторов производства (человеческого и физического капитала), на повышение совокупной факторной производительности, в том числе путем развития инфраструктуры, транспорта и связи, улучшения общественных институтов. С этой точки зрения, важно рассматривать изменения в расходах с позиции «производительных расходов» (образование, здравоохранение, производственная инфраструктура), обеспечивающих рост, и «непроизводительных расходов» (национальная оборона, правоохранительная деятельность, государственное управление), не способствующих или мало способствующих экономическому росту (сверх определенного предела)<sup>1</sup>. Вложения средств в сферы образования, здравоохранения и инфраструктуры нельзя интерпретировать как расходы, необходимые из социальных соображений, или как дополнение к оказанию социальных услуг на рынке. Их следует рассматривать как вложения в долгосрочный экономический рост.

Если анализировать происходившие в 2012–2013 гг. изменения в структуре расходов бюджета расширенного правительства с точки зрения вышеописанной логики, то можно отметить следующее. Заметно наращиваются такие «непроизводительные» направления расходов, как правоохранительная деятельность и особенно национальная оборона, одновременно в 2013 г. несколько снизились расходы на здравоохранение (с 3,67 до 3,47% ВВП без учета расходов на спорт). В то же время нельзя не отметить наметившееся увеличение финансирования таких «производительных расходов», как дорожное хозяйство (связанное в том числе с восстановлением дорожных фондов) и образование (в первую очередь за счет повышения оплаты труда в общем и дошкольном образовании). Однако необходимо учитывать, что увеличение расходов в сферах образования и здравоохранения, в том числе на повышение оплаты труда работников соответ-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8; Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3.

ствующих отраслей, не должно быть чисто техническим (просто увеличение финансирования уже существующей сети и кадров), а должно увязываться с соответствующим реформированием рассматриваемых отраслей, направленным на повышение качества предоставляемых услуг. Также следует помнить, что повышение расходов на образование в 2012–2013 гг. привело к увеличению нагрузки на консолидированные региональные бюджеты в условиях сокращения их доходной базы. При этом при наращивании со стороны федерального бюджета «непроизводительных расходов» (оборона и правоохрана) у Федерации может не хватить финансовых ресурсов для оказания дополнительной финансовой поддержки регионам.

В целом в 2012–2013 гг. происходит наращивание государственных расходов одновременно с противоречивыми изменениями в их структуре и в условиях все большей напряженности исполнения бюджетов в доходной части (особенно на региональном уровне), что ставит под вопрос обеспечение финансовой устойчивости бюджетной системы и затрудняет создание условий для увеличения темпов экономического роста. Учитывая ограничения в доходной части бюджетов, необходимо еще раз тщательно продумать приоритеты как в бюджетной политике, так и в целом по стратегии развития экономики и реформирования ее основных институтов.

#### 2.2.4. Государственный долг Российской Федерации

По состоянию на 1 января 2014 г. величина совокупного государственного долга Российской Федерации (федерального бюджета) составила 10,7% ВВП (7135 млрд руб.) (см. *рис. 18*), что заметно меньше заложенной в бюджете на 2013 г. величины в 13,1% ВВП. Тем не менее с 2008 г. сохраняется тенденция к наращиванию уровня долга. В общей величине государственного долга по итогам 2013 г. доля внутренних заимствований составила 74,8% (5338 млрд руб.), внешних – 25,2% (1797 млрд руб.). С 2011 г. отмечается тенденция к росту доли внешних заимствований: 2011 г. – 20,5%, 2012 г. – 23,9%. Однако в 2013 г. темпы прироста как внутренней, так и внешней задолженности замедлились по сравнению с предыдущим годом: соответственно 7,3% (2012 г. – 18,6%) и 14,7% (2012 г. – 45,2%).

Основным драйвером роста внешнего долга в 2013 г. стал выпуск еврооблигаций, объем в обращении которых увеличился на 16,5%. На них на 1 января 2014 г. приходится и наибольшая доля в структуре внешнего долга – 72,8% (40,7 млрд долл.). Превалирование их доли в структуре внешнего долга является закономерным следствием стратегической задачи по развитию рынка и улучшению условий заимствований. Оставшаяся доля по большей части приходится на государственные гарантии в иностранной валюте, резкий рост объема которых отмечается с конца 2011 г. (1 млрд долл. на 1 декабря 2011 г.). Однако объем государственных гарантий после резкого роста в 2012 г. остался на прежнем уровне и в течение года значительно не менялся: 11,4 млрд долл. на 1 января 2014 г. (20,4% общего объема внешнего долга). Произошедший рост объема государственных гарантий ведет к увеличению доли условных обязательств государства и, соответственно, может привести к дополнительной нагрузке на федеральный бюджет в случае необходимости исполнения гарантий. В то же время основной объем гарантий в иностранной валюте предоставляется в целях поддержки экспорта промышленной продукции, что должно способствовать увеличению доли несырьевой продукции в российском экспорте.



*Источник:* расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных Минфина. В качестве обменного курса использовалось его среднее значение за 4 квартала при расчете годовых данных. Этим объясняется расхождение в величине внешнего государственного долга, выраженного в млрд руб., с данными Минфина, представленными в «Основных направлениях государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг.».

Рис. 18. Динамика государственного долга России

Общий объем внутренней государственной задолженности в ценных бумагах на конец 2013 г. составил 4432,4 млрд руб., или 6,6% ВВП. Наибольшую долю в нем составляют облигации федерального займа с постоянным купонным доходом (ОФЗ-ПД) – 61%. За последние три года объем в обращении ОФЗ-ПД увеличился в 2 раза – с 1,3 трлн до 2,7 трлн руб. Такая тенденция говорит о том, что бумаги данного типа более привлекательны с точки зрения независимости от динамики ИПЦ или индикаторов денежного рынка. Оставшаяся доля в основном представлена облигациями федерального займа с амортизацией тела долга (ОФЗ-АД) – 24%. Объем находящихся в обращении эмитируемых для институциональных инвесторов государственных сберегательных облигаций с постоянной процентной ставкой (ГСО-ППС) в 2013 г. скорректировался после наблюдавшегося продолжительного роста с 2007 г. Также на рынке обращается один выпуск рублевых еврооблигаций, эмитированный в 2011 г. на сумму 90 млрд руб. Отсутствие новых эмиссий рублевых еврооблигаций объясняется повышенной волатильностью курса рубля в последнее время.

В течение 2013 г. основное движение в структуре государственных внутренних заимствований происходило по двум статьям: ОФЗ-ПД (рост на 19,6%) и государственные гарантии, предоставленные в валюте РФ (рост на 42,3%). Оценка роста объема госгарантий неоднозначна, так как не отлажен механизм прозрачного и объективного отбора предприятий, получающих данные гарантии.

В соответствии с нормативно-правовыми документами разного уровня государственные гарантии предоставляются:

- системообразующим предприятиям;
- предприятиям оборонно-промышленного комплекса (ОПК);

– по коммерческим инвестиционным проектам.

Необходимо отметить, что большинство предприятий, включенных в перечень системообразующих предприятий, получающих государственные гарантии, – это акционерные общества, в которых государство является в лучшем случае миноритарным акционером. Что касается подобного способа поддержки предприятий ОПК, то государственные гарантии являются не основным, а дополнительным инструментом поддержки наряду с бюджетными субсидиями и взносами в уставный капитал, к тому же менее ориентированным на повышение эффективности деятельности этих предприятий. Прежде всего, требуется пересмотреть перечень системообразующих предприятий, а также ввести более жесткие требования к критериям отнесения предприятий к системообразующим (например, включение требования об отсутствии среди учредителей офшорных компаний).

По итогам проведенных аукционов по размещению государственных ценных бумаг объем выставляемых заявок участниками в пределах диапазона доходности превышал объем предложения, однако уровень размещения ценных бумаг среди инвесторов оставался невысоким – 70% от предполагаемого объема. Сохранение такой ситуации может стать одним из препятствий при реализации плана Минфина России по объемам внутренних заимствований на 2014–2016 гг.

В структуре ОФЗ с постоянным купонным доходом преобладают долгосрочные выпуски (более 5 лет) – 62,8% на январь 2014 г. Оставшаяся часть приходится на среднесрочные выпуски (от 1 до 5 лет). В течение 2013 г. эмиссия краткосрочных ОФЗ-ПД (до 1 года) не осуществлялась. Срочная структура выпусков соответствует эмиссионной политике Минфина России, согласно которой приоритетным направлением является выпуск среднесрочных и долгосрочных ценных бумаг, а эмиссия краткосрочных инструментов возможна только «в условиях крайне неблагоприятной рыночной конъюнктуры»<sup>1</sup>. Данная тенденция способствует увеличению ликвидности государственных ценных бумаг, в результате чего кривая доходностей ОФЗ становится привлекательной для частных заемщиков. В течение 2013 г. дюрация<sup>2</sup> портфеля ОФЗ-ПД увеличилась на 7%: с 3,72 до 3,98 года. Максимальное значение было зафиксировано в апреле – 4,12 года. Следует отметить, что в «Основных направлениях долговой политики на 2013–2015 гг.» было предусмотрено «достижение и поддержание целевой дюрации портфеля ОФЗ на уровне 5 лет».

В 2013 г. средневзвешенная доходность долгосрочных выпусков ОФЗ изменялась в диапазоне от 6,54 до 8,00%, а среднесрочных выпусков – от 4,55 до 6,57%. В 2013 г. динамика доходности долгосрочных ОФЗ характеризовалась поступательным ростом. Напротив, в динамике доходности среднесрочных ОФЗ в 2013 г. отсутствовала ярко выраженная тенденция: большую часть времени доходность колебалась около уровня в 6% годовых.

В течение 2013 г. доля нерезидентов на рынке ОФЗ выросла с 19,9 до 23,9%. При этом с июля по декабрь их доля стабилизировалась на 25%-ном уровне. Следует отметить, что в странах Восточной Европы доля нерезидентов на рынке суверенных ценных бумаг значительно выше (табл. 14).

---

<sup>1</sup> Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг. С. 33.

<sup>2</sup> Дюрация – средний срок до выплат по ценным бумагам с учетом купонных выплат, взвешенный по объемам в обращении (Банк России).

Таблица 14

**Участие нерезидентов на суверенных долговых рынках  
стран Восточной Европы в 2010 г.**

| Страна   | Доля нерезидентов |
|----------|-------------------|
| Словения | 64,8              |
| Венгрия  | 48,7              |
| Польша   | 41,8              |
| Словакия | 36,4              |
| Чехия    | 29,7              |

Источник: расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара на основе данных ОЭСР.

В течение 2013 г. суверенные кредитные рейтинги России не изменялись. По шкале Standard and Poor's рейтинг по обязательствам в национальной валюте составляет «BBB+», по обязательствам в иностранной валюте – «BBB». В течение года в июне и декабре агентство S&P подтвердило суверенные кредитные рейтинги на основании «сильных фискальных и внешнеэкономических показателей»<sup>1</sup> с выставлением прогноза «стабильный». Агентство Moody's в марте 2013 г. также подтвердило суверенный кредитный рейтинг по обязательствам в иностранной валюте на уровне «Baa1» с прогнозом «стабильный» на основании «устойчиво высоких бюджетно-финансовых показателей и показателей внешнего долга в сравнении с аналогичными показателями других стран, входящих в ту же рейтинговую категорию»<sup>2</sup>.

2.2.5. Анализ основных параметров федерального бюджета РФ в 2009–2013 гг. и на период 2014–2016 гг.

Основные параметры федерального бюджета на 2014–2016 гг. в сравнении с аналогичными данными за 2008–2013 гг. представлены в табл. 15. В 2014–2016 гг. прогнозируется сокращение как федеральных доходов, так и расходов в долях ВВП. Доходы продолжат тенденцию к снижению, наметившуюся с 2013 г. В 2013 г. доходы федерального бюджета снизились с 20,7% ВВП в 2012 г. до 19,5% ВВП, далее прогнозируется сокращение до 18,5% ВВП в 2014 г. и до 18,3% ВВП в 2015–2016 гг. Расходы, снизившиеся с 20,7 до 20,0% ВВП в 2013 г., далее сократятся до 19,0% в 2014 г., немного вырастут до 19,3% в 2015 г. и опять снизятся до 18,9% в 2016 г. При этом дефицит в 2014 г. планируется на уровне 2013 г. – 0,5% ВВП, далее прогнозируется увеличение до 1,0% в 2015 г. и снижение до 0,6% в 2016 г.

Важно отметить, что планируется заметное изменение структуры доходов федерального бюджета за счет существенного сокращения нефтегазовых доходов с 9,9% ВВП в 2013 г. до 7,9% ВВП в 2016 г., что приведет к снижению их доли с 50,8% в 2013 г. до 43,2% в 2016 г. В то же время нефтегазовые доходы должны вырасти с 9,6% ВВП в 2013 г. до 10,4% в 2016 г. Важно подчеркнуть, что обозначившееся сокращение нефтегазовых доходов с 10,1% ВВП в 2012 г. до 9,6% в 2013 г., в частности снижение поступлений по НДС, ставит под сомнение реалистичность данного прогноза по росту нефтегазовых доходов федерального бюджета.

Таким образом, в 2014–2016 гг. запланировано снижение зависимости доходов федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры, прежде всего от ситуации на мировом рынке нефти. При этом основная часть сокращения объемов нефтегазовых доходов приходится на вывозные таможенные пошлины, снижение которых связано не

<sup>1</sup> <http://www.standardandpoors.com/prot/ratings/entity-details/ru/ru/?sectorCode=SOV&entityID=308102>

<sup>2</sup> [https://www.moody.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC\\_151971](https://www.moody.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_151971)

только с изменениями макроэкономических показателей (объемы экспорта, курс рубля к доллару США и др.), но и в значительной мере с изменениями в таможенном законодательстве<sup>1</sup>.

Таблица 15

**Фактическое и ожидаемое исполнение доходов и расходов федерального бюджета за период 2008–2016 гг. (% ВВП)**

|                                      | Фактическое исполнение |       |       |       |       |       | ФЗ о ФБ на 2014–2016 гг. |       |       | Отклонение 2016 г. от 2013 г, п.п. ВВП |
|--------------------------------------|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------|-------|-------|--|
|                                      | 2008                   | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014                     | 2015  | 2016  |  |
| Доходы                               | 22,5                   | 18,9  | 17,9  | 20,3  | 20,7  | 19,5  | 18,5                     | 18,3  | 18,3  | -1,2                                   |
| В том числе:                         |                        |       |       |       |       |       |                          |       |       |  |
| нефтегазовые до-<br>ходы             | 10,8                   | 7,8   | 8,3   | 10,2  | 10,6  | 9,9   | 8,9                      | 8,6   | 7,9   | -2,0                                   |
| ненефтегазовые<br>доходы             | 11,6                   | 11,1  | 9,7   | 10,1  | 10,1  | 9,6   | 9,6                      | 9,7   | 10,4  | 0,8                                    |
| Расходы                              | 18,3                   | 24,8  | 21,8  | 19,5  | 20,7  | 20,0  | 19,0                     | 19,3  | 18,9  | -1,1                                   |
| В том числе условно-<br>утвержденные | 0                      | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0                        | 0,5   | 0,9   | 0,9                                    |
| Дефицит (-) / профи-<br>цит (+)      | 4,1                    | -6,0  | -3,9  | 0,8   | -0,06 | -0,5  | -0,5                     | -1,0  | -0,6  | -0,1                                   |
| Ненефтегазовый<br>дефицит            | -6,7                   | -13,7 | -12,2 | -9,5  | -10,6 | -10,1 | -9,4                     | -9,6  | -8,4  | 1,7                                    |
| ВВП, млрд руб.                       | 41276                  | 38809 | 46308 | 55967 | 62218 | 66755 | 73315                    | 79660 | 86837 | -                                      |

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты ИЭП.

Дополнительные нефтегазовые доходы<sup>2</sup>, которые могут быть получены при превышении фактической цены на нефть над ее базовой величиной, оцениваются Минфином в объеме: в 2014 г. – 615,6 млрд руб., в 2015 г. – 384,9 млрд руб., в 2016 г. – 381,9 млрд руб. В 2014 г. часть дополнительных нефтегазовых доходов предполагается направить в Резервный фонд в объеме 343,5 млрд руб., а остальную сумму – 272,1 млрд руб. – на увеличение расходной части федерального бюджета до предельного объема в 13869,1 млрд руб. согласно пп. 3–6 ст. 199 БК РФ. В 2015 г. все дополнительные нефтегазовые доходы будут направлены в бюджет, а в 2016 г. – в Резервный фонд.

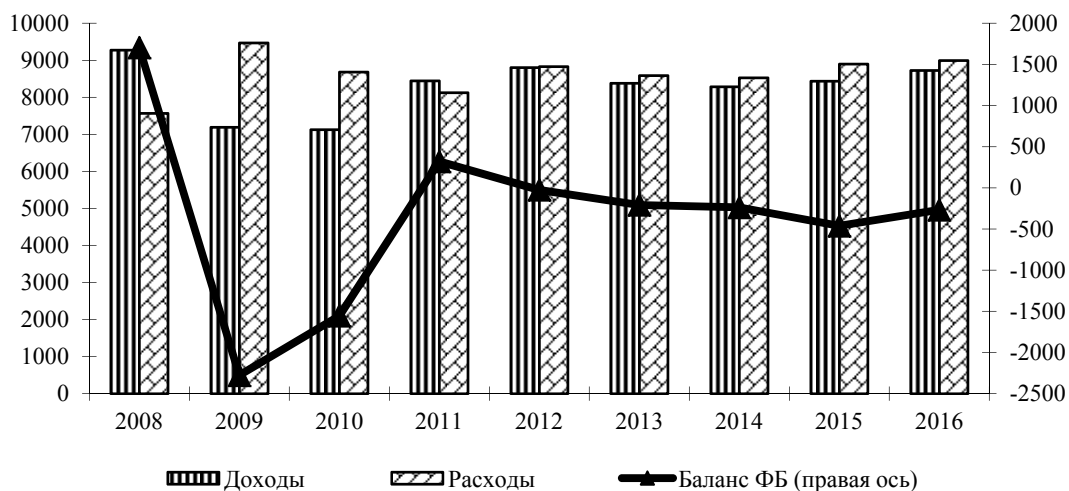
В ценах 2008 г. доходы федерального бюджета в 2014–2016 гг. сравнимы с доходами 2013 г. и ниже, чем доходы в 2008 г. Расходы бюджета в 2014–2016 гг. сопоставимы с расходами 2013 г., ниже уровня 2009 г., но существенно выше предкризисных значений 2008 г. (см. рис. 19).

Необходимо отметить, что при формировании основных параметров федерального бюджета на 2014–2016 гг. были снижены макроэкономические показатели, используемые для расчета основных параметров бюджетной системы, в сравнении с показателями Федерального закона № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013–2015 гг.» и с параметрами, использованными ранее в «Основных направлениях бюджетной политики (ОНБП) на 2014–2016 гг.» (опубликованных на сайте Минфина России в июле 2013 г.). Например, в Федеральном законе № 216-ФЗ в 2014–2015 гг. рост ВВП прогнозировался на уровне 4,3–4,5%, а в ОНБП – 3,7–4,1%, в то время как новые бюджетные проекторки основаны на оценках по росту ВВП всего 3,0 и 3,1% соответственно. Однако с учетом нарастания проблем в российской экономике, роста ВВП по итогам 2013 г.

<sup>1</sup> Снижение предельной ставки вывозной таможенной пошлины на нефть с 60 до 59% в 2014 г., до 57% в 2015 г., до 55% в 2016 г. Снижение ставки вывозной таможенной пошлины на «светлые» нефтепродукты с 66 до 65% от ставки пошлины на нефть в 2014 г., до 63% в 2015 г., до 61% в 2016 г.

<sup>2</sup> «Дополнительные» в рамках бюджетных правил, действующих с 2013 г.

лишь на 1,3% даже относительно низкие цифры скорректированного прогноза представляются очень оптимистичными, что ставит под вопрос выполнение плана по доходам федерального бюджета уже в 2014 г. (особенно в части нефтегазовых доходов).



Источник: Минфин России, расчеты ИЭП.

Рис. 19. Динамика доходов, расходов и дефицита федерального бюджета, млрд руб. в ценах 2008 г.

В 2014–2016 гг. планируются определенные изменения в структуре расходов федерального бюджета (табл. 16).

Таблица 16

**Расходы федерального бюджета в 2013–2016 гг. (% ВВП)**

|   | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | Изменение 2016 г. к 2013 г. |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| <b>Всего</b>  | <b>20,0</b> | <b>19,0</b> | <b>19,3</b> | <b>18,9</b> | <b>-1,1</b>                 |
| <i>Условно утвержденные</i>                                 | <i>0,0</i>  | <i>0,0</i>  | <i>0,5</i>  | <i>0,9</i>  | <i>0,9</i>                  |
| <b>Всего (без учета условно утвержденных)</b>               | <b>20,0</b> | <b>19,0</b> | <b>18,8</b> | <b>17,9</b> | <b>-2,1</b>                 |
| В том числе:  |             |             |             |             |                             |
| Общегосударственные вопросы                                 | 1,3         | 1,4         | 1,3         | 1,2         | -0,1                        |
| Национальная оборона  | 3,2         | 3,4         | 3,8         | 3,9         | 0,7                         |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 3,1         | 2,8         | 2,6         | 2,4         | -0,7                        |
| Национальная экономика                                      | 2,8         | 3,1         | 2,7         | 2,3         | -0,5                        |
| Жилищно-коммунальное хозяйство                              | 0,3         | 0,2         | 0,1         | 0,1         | -0,2                        |
| Охрана окружающей среды                                     | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0         | 0,0                         |
| Образование   | 1,0         | 0,8         | 0,8         | 0,7         | -0,3                        |
| Культура, кинематография                                    | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,0                         |
| Здравоохранение   | 0,8         | 0,6         | 0,5         | 0,5         | -0,3                        |
| Социальная политика   | 5,7         | 4,8         | 5,1         | 5,0         | -0,7                        |
| Физическая культура и спорт                                 | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,0                         |
| Средства массовой информации                                | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,1         | 0,0                         |
| Обслуживание государственного и муниципального долга        | 0,5         | 0,6         | 0,6         | 0,7         | 0,2                         |
| Межбюджетные трансферты общего характера                    | 1,0         | 0,9         | 0,9         | 0,8         | -0,2                        |

Источник: Минфин России, расчеты ИЭП.

Как видно из данных табл. 16, в условиях сокращения общего объема расходов в долях ВВП планируются увеличение расходов на национальную оборону с 3,2 до 3,9% ВВП и рост расходов на обслуживание государственного долга с 0,5 до 0,7% ВВП.

Увеличение расходов на оборону должно привести к росту доли данных расходов в общей сумме (без учета условно утвержденных) с 15,8% в 2013 г. до 21,8% в 2016 г. В то же время наибольшее сокращение в долях ВВП планируется по разделам «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (–0,7 п.п. ВВП), «Социальная политика» (–0,7 п.п.), «Национальная экономика» (–0,5 п.п.), «Образование» (–0,5 п.п.) и «Здравоохранение» (–0,5 п.п.). С точки зрения рассмотренной выше логики «производительных» и «непроизводительных» расходов положительно можно оценить снижение расходов на правоохранительную деятельность, а отрицательно – рост расходов на оборону и снижение финансирования образования и здравоохранения.

В целом можно отметить, что бюджетные проектировки не соответствуют предложенному экспертами ИЭП «бюджетному маневру»<sup>1</sup> в рамках всей бюджетной системы (с важной оговоркой, что в данном разделе анализируются расходы лишь федерального бюджета). «Бюджетный маневр» должен быть осуществлен за 3–5 лет, что означало бы увеличение на 3 п.п. производительных расходов бюджета расширенного правительства. Эти дополнительные расходы пошли бы на повышение качества предпринимательского и инвестиционного климата в стране, на улучшение человеческого потенциала и формирование современной транспортной и инженерной инфраструктуры. Одновременно непроизводительные расходы необходимо сократить на 3 п.п. ВВП. Целесообразно увеличить расходы бюджета расширенного правительства на образование на 1,2 п.п. ВВП, на здравоохранение – на 1,0 п.п., на дорожное хозяйство – на 0,8 п.п. ВВП. При этом необходимо сократить расходы на правоохранительную деятельность на 0,9 п.п. ВВП, на оборону – на 1,1 п.п., на национальную экономику и ЖКХ (без дорожного хозяйства) – на 1,0 п.п. ВВП<sup>2</sup>.

В соответствии с внесенными изменениями в бюджетное законодательство федеральный бюджет на 2014–2016 гг. представлен в программной структуре расходов, до этого имевшей лишь «аналитический» статус (*табл. 17*). Государственные программы объединены в 5 основных направлений: «Новое качество жизни» (12 программ), «Инновационное развитие и модернизация экономики» (17 программ), «Обеспечение национальной безопасности» (1 программа), «Сбалансированное региональное развитие» (5 программ), «Эффективное государство» (4 программы).

Рассматривая вопросы формирования федерального бюджета на 2014–2016 гг. по программному принципу, важно отметить следующее. Во-первых, так и не были приняты государственные программы по таким важным и крупным статьям расходов, как оборона и пенсионная система. В результате доля программных расходов находится на уровне 58,5% в 2014 г. и даже планируется ее снижение до 54,9% к 2016 г. (если соответствующие госпрограммы не будут приняты). Во-вторых, как видно из данных *табл. 17*, параметры федерального бюджета на 2014–2016 гг. заметно отличаются от соответствующих параметров, заложенных в паспортах госпрограмм. В результате складывается ситуация, когда не бюджет формируется на основе принятых госпрограмм, а паспорта госпрограмм должны быть скорректированы в соответствии с принятым законом о бюджете. Как итог всего сказанного выше можно сделать однозначный

<sup>1</sup> Подробнее см.: Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Бюджетная политика и экономический рост // Вопросы экономики. 2013. № 8; Идрисов Г., Синельников-Мурылев С. Формирование предпосылок долгосрочного роста: как их понимать? // Вопросы экономики. 2014. № 3.

<sup>2</sup> Количественные параметры рассчитаны исходя из структуры расходов бюджета расширенного правительства в 2012 г.



вывод: госпрограммы пока не стали реальным инструментом формирования бюджетной политики и распределение средств по госпрограммам по-прежнему носит, скорее, «аналитический» характер.

*Таблица 17*

**Бюджетные ассигнования федерального бюджета<sup>1</sup> в 2013–2016 гг.,  
направляемые на реализацию государственных программ, млрд руб.**

|  | 2013 г.<br>(Закон<br>№ 216-ФЗ)* | 2014 г.        |                   |                 | 2015 г.        |                   |                 | 2016 г.        |                   |                 |
|--|---------------------------------|----------------|-------------------|-----------------|----------------|-------------------|-----------------|----------------|-------------------|-----------------|
|  |                                 | Пас-<br>порт** | Проект<br>ФЗ о ФБ | Откло-<br>нение | Пас-<br>порт** | Проект<br>ФЗ о ФБ | Откло-<br>нение | Пас-<br>порт** | Проект<br>ФЗ о ФБ | Откло-<br>нение |
| 1  | 2                               | 3              | 4                 | 5=4-3           | 6              | 7                 | 8=7-6           | 9              | 10                | 11=10-9         |
| Расходы феде-<br>рального бюджета, всего   | 13387,3                         |                | 13960,1           |                 |                | 14977,5           |                 |                | 15572,6           |                 |
| Из них:<br>Расходы на<br>реализацию<br>государственных<br>программ РФ,<br>всего                          | 7733,2                          | 7633,9         | 8161,1            | 527,2           | 7723,6         | 8422,6            | 698,9           | 8138,5         | 8547,9            | 409,4           |
| доля в общей<br>сумме, %   | 57,8                            |                | 58,5              |                 |                | 56,2              |                 |                | 54,9              |                 |
| В том числе по<br>направлениям:<br>I. Новое качество<br>жизни (12 про-<br>грамм)                         | 3349,9                          | 3230,0         | 3408,2            | 178,2           | 3196,5         | 3410,2            | 213,7           | 3276,5         | 3422,5            | 145,9           |
| II. Инновационное<br>развитие и модер-<br>низация экономи-<br>ки (17 программ),<br>без закрытой<br>части | 1872,0                          | 1896,7         | 2034,4            | 137,7           | 1881,3         | 2085,8            | 204,6           | 1923,6         | 2057,0            | 133,4           |
| III. Обеспечение<br>национальной<br>безопасности<br>(1 программа), без<br>закрытой части                 | 9,1                             | 7,6            | 2,3               | -5,3            | 5,7            | 1,5               | -4,2            | 1,6            | 1,5               | -0,1            |
| IV. Сбалансиро-<br>ванное региональ-<br>ное развитие (5<br>программ)                                     | 678,1                           | 627,8          | 740,2             | 112,3           | 604,4          | 778,6             | 174,2           | 761,4          | 787,1             | 25,7            |
| V. Эффективное<br>государство<br>(4 программы)   | 1084,3                          | 1137,4         | 1115,1            | -22,3           | 1198,6         | 1193,8            | -4,8            | 1205,8         | 1239,7            | 33,8            |
| Расходы на реали-<br>зацию государ-<br>ственных про-<br>грамм РФ (закры-<br>тая часть)                   | 739,7                           | 734,4          | 861,0             | 126,6           | 837,2          | 952,7             | 115,5           | 969,6          | 1 040,2           | 70,6            |
| <b>Расходы на<br/>непрограммную<br/>деятельность</b>   | <b>5654,1</b>                   |                | <b>5799,0</b>     |                 |                | <b>6555,0</b>     |                 |                | <b>7024,7</b>     |                 |
| доля в общей<br>сумме, %   | 42,2                            |                | 41,5              |                 |                | 43,8              |                 |                | 45,1              |                 |
| В том числе:<br>Финансовое<br>обеспечение<br>развития пенсион-<br>ной системы                            | 2850,3                          |                | 2307,4            |                 |                | 2776,0            |                 |                | 3058,3            |                 |
| Закрытые расхо-<br>ды, включая<br>обеспечение<br>обороноспособно-<br>сти страны                          | 2242,4                          |                | 2556,8            |                 |                | 3028,7            |                 |                | 3310,9            |                 |
| Прочие непро-<br>граммные рас-<br>ходы   | 561,4                           |                | 934,8             |                 |                | 750,3             |                 |                | 655,6             |                 |

\* Аналитическое распределение в соответствии с Федеральным законом от 03.12.2012 г. № 216-ФЗ (в первоначальной редакции).

\*\* В соответствии с базовым вариантом (без учета предложений по выделению дополнительных бюджетных ассигнований)

Источник: Минфин России, расчеты ИЭП.

<sup>1</sup> Открытая часть.

Говоря о других программно-целевых инструментах бюджетной политики, можно отметить, что доля расходов федерального бюджета, направляемых на реализацию ФЦП, в общем объеме расходов сокращается с 7,5% в 2013 г. до 6,8% в 2014–2015 гг. и до 5,9% к 2016 г. В 2014 г. сокращается как количество ФЦП, так и объемы их бюджетного финансирования относительно предыдущего года с 49 до 46 ед. и с 1009,9 до 956,5 млрд руб. соответственно. В то же время с 2014 г. приняты к финансированию новые программы, которые уже реализовывались ранее: «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2014–2020 годы», «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 годы», «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» и ряд других<sup>1</sup>. В то же время наибольший объем финансирования в 2014–2016 гг. направляется на реализацию программ по развитию транспортной инфраструктуры и высоких технологий: 39,9 и 29,8% общего объема финансирования ФЦП. Объем инвестиционных расходов в виде капитальных вложений, финансируемых в рамках ФАИП, составляет 2419,7 млрд руб. за 2014–2016 гг., достигая максимума в 2015 г. – 868,7 млрд руб.

По оценке Минфина, на конец 2016 г. объем Резервного фонда составит 3710, 2 млрд руб., или 4,3% ВВП, что на 850,5 млрд руб., или на 0,1 п.п. ВВП, выше значения в 2013 г. Объем Фонда национального благосостояния – 2990,4 млрд руб., или 3,4% ВВП, что на 90,2 млрд руб. выше уровня 2013 г., в долях ВВП объем ФНБ к концу 2016 г. сократится на 1,0 п.п. ВВП относительно уровня 2013 г.

Учитывая прогнозы по сокращению в 2014–2016 гг. темпов роста таких показателей, как объем промышленного производства, реальные располагаемые денежные доходы населения, и возможное сокращение объемов импорта, можно признать, что снижение федеральных расходов в долях ВВП в 2014–2016 гг. является оправданной мерой с точки зрения обеспечения финансовой устойчивости бюджетной системы страны. В то же время необходима корректировка структуры расходов в сторону увеличения «производительных» и сокращения «непроизводительных» направлений.

#### 2.2.6. Перспективы бюджетной политики на период 2014–2016 гг.

*1. Бюджетные правила и политика государственных расходов.* В связи с неопределенностью в мире – как геополитической, так и финансово-экономической – и возможными изменениями в основных трендах социально-экономического развития в России нецелесообразно пересматривать бюджетные правила в среднесрочной перспективе. Необходимо сохранить ограничение дефицита федерального бюджета на уровне 1% ВВП и расчет бюджетных доходов на основе среднегодовых цен на нефть. В условиях дефицита доходных источников необходимо также более четко определить приоритеты государственных расходов в рамках логики «производительные – непроизводительные» и описанного выше «бюджетного маневра».

*2. Новые процедуры государственных закупок товаров и услуг.* С 1 января 2014 г. вступает в силу Федеральный закон от 5.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере государственных закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Федеральная контрактная система – ФКС). Переходный

---

<sup>1</sup> «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы», «Юг России (2014–2020 годы)», «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2019 годы)».

период по отдельным положениям растянется вплоть до 2017 г. Так, только с 2015 г. вступит в силу глава 2 (планирование). А это, пожалуй, единственная из принципиальных новаций ФКС по сравнению с ранее действовавшим Федеральным законом № 94-ФЗ, принимаемая экспертным сообществом без существенных разногласий. Закон № 94-ФЗ касался исключительно стадии размещения госзаказа. Тем самым прежнее закупочное законодательство фокусировалось на борьбе с типом коррупции, проявляющимся в завышенных ценах обозначенного круга товаров, работ, услуг. Однако при таком подходе за скобками остается ситуация с неэффективными (неоправданными) тратами, когда выбор самого объекта закупки еще до размещения заказа вызывает сомнения в своей экономической целесообразности. Примером этого служат многочисленные истории о том, как имели место закупки автомобилей представительских классов или других «благ роскоши». К мерам, которые потенциально могли бы способствовать повышению эффективности расходования бюджетных средств на стадии планирования, относятся введение нормирования потребностей (соответствующий подзаконный акт еще не принят), практически полный запрет осуществления закупок вне плана-графика (заказчик заранее размещает его на сайте [goszakupki.gov.ru](http://goszakupki.gov.ru)), общественное обсуждение закупок (данное требование было факультативным до вступления в силу ФКС, с 2014 г. обязательно для закупок стоимостью от 1 млрд руб.), обоснование выбора начальной максимальной цены (Минэкономразвития разработало соответствующие рекомендации) и типа закупочной процедуры (в Законе № 94-ФЗ норма отсутствовала вовсе).

В то же время ФКС предоставляет больше свободы заказчикам на стадии размещения уже с 2014 г. (глава 3 ФКС). Выражается это в расширении перечня закупочных процедур (появились двухэтапный конкурс, конкурс с предквалификацией, запрос предложений), а также в появлении новой нормы стоимости владения как критерия отбора заявок (для создания объектов инфраструктуры). Расширение возможностей заказчика, с одной стороны, снижает риск победы недобросовестного исполнителя государственного контракта, но, с другой – увеличивает коррупционные риски. Тем не менее расширение перечня закупочных процедур коснется малого круга объектов закупки (табл. 18).

Таблица 18

### Новые закупочные процедуры (Федеральный закон № 44-ФЗ)

| Закупочная процедура        | Сфера применения  | Перечень товаров, работ, услуг   |
|-----------------------------|---|--|
| Двухэтапный конкурс         | В случаях, когда необходимо выяснить характеристики объекта закупки, наилучшим образом соответствующие потребности  | Создание объектов культуры и искусства.<br>Проведение НИОКР  |
| Конкурс с предквалификацией | В случаях, когда недолжное исполнение может представлять опасность для жизни и здоровья граждан<br>Или может быть нанесен вред имуществу, приводящему к невозможной утрате важных характеристик объекта | Создание дорогостоящей инфраструктуры.<br>Создание и работы с номенклатурой, связанной с атомной промышленностью и энергетикой.<br>Обеспечение питания в бюджетных учреждениях.<br>Сохранение объектов культурного наследия  |
| Запрос предложений          | В случаях, когда могут иметь значение критерии, которые не указаны в перечне допустимых   | Спортивный инвентарь и оборудование, спортивная экипировка, необходимые для подготовки спортивных сборных команд Российской Федерации по олимпийским и паралимпийским видам спорта.<br>Лечение гражданина РФ за рубежом.<br>Лекарства для конкретного пациента.<br>Изделия народного промысла.<br>Услуги специалистов при судебных разбирательствах за рубежом |

Так, практически не были изменены перечни товаров, работ, услуг, обязательных к размещению через электронный аукцион и разрешенных к закупке у единственного поставщика (за исключением изъятий для запроса предложений и включения покупки и аренды недвижимости). Перечни же для новых закупочных процедур выглядят соответствующими идеям, заложенным при их внедрении. Например, перечень закупок через запрос предложений фактически является изъятием небольшой части оснований для закупок у единственного поставщика, имевших место в Федеральном законе № 94-ФЗ. Единственно отметим, что нарекания вызывает включение в перечень по допустимому использованию конкурса с предквалификацией (он же – с ограниченным участием) услуг по обеспечению общественного питания в бюджетных учреждениях.

### 2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

#### 2.3.1. Анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят свое отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. В табл. 19 представлены данные, отражающие долю налоговых доходов и расходов субъектов РФ в соответствующих показателях консолидированного бюджета России.

Таблица 19

#### Доля некоторых показателей субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете России в 1997–2013 гг., %

|   | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Налоговые доходы  | 53,1 | 56,6 | 49,2 | 43,5 | 37,4 | 35,1 | 39,6 | 36,1 | 30,9 | 31,8 | 33,9 | 33,2 | 36,6 | 37,2 | 33,2 | 33,0 | 33,1 |
| Налоговые доходы без ресурсных платежей и таможенных пошлин | 59,5 | 59,9 | 55,0 | 49,0 | 42,6 | 40,1 | 41,9 | 47,5 | 49,1 | 52,0 | 50,5 | 53,7 | 54,8 | 57,1 | 56,9 | 56,5 | 56,7 |
| Расходы   | 48,1 | 54,1 | 51,9 | 54,4 | 51,2 | 49,3 | 50,0 | 50,8 | 49,5 | 50,0 | 48,4 | 49,2 | 43,4 | 43,2 | 45,3 | 42,6 | 42,8 |

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Из представленных данных видно, что после роста доли налоговых доходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете России с 33,2% в 2008 г. до 36–37% в 2009–2010 гг. этот показатель в 2011–2013 гг. вернулся на докризисный уровень в 33%. При этом доля налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов без учета ресурсных платежей и таможенных пошлин, увеличившись с 53,7 до 55–57% в 2009–2010 гг., в 2011–2013 гг. стабилизировалась на уровне заметно выше докризисного – 56,5–56,9%. Существенное изменение данного соотношения именно с 2010 г. по сравнению с докризисным периодом во многом объясняется следующими факторами. С 2009 г. ставка налога на прибыль была снижена с 24 до 20% за счет федеральной составляющей, при этом еще 0,5% федеральной ставки было передано регионам. В результате если в 2009 г. в условиях падения прибыли российских предприятий данное перераспределение налоговых доходов оказало не столь заметное влияние на рассматриваемый показатель, то уже в 2010 г. при постепенном восстановлении российской экономики доля налоговых доходов регионов без учета ресурсных платежей и тамо-

женных пошлин заметно увеличилась. В то же время доля расходов субнациональных бюджетов в расходах консолидированного бюджета РФ, снизившаяся в 2009–2010 гг. в результате наращивания «антикризисных» расходов федерального бюджета и увеличившаяся в 2011 г. (по мере сворачивания антикризисных программ), в 2012–2013 гг. стабилизировалась на уровне 42,6–42,8%, что заметно ниже докризисного уровня в 49,2%. Однако следует иметь в виду, что сокращение разрыва между долями доходов и расходов субнациональных бюджетов в 2012–2013 гг. произошло во многом за счет наращивания расходов федерального бюджета и сведения его с дефицитом даже в условиях достаточно высоких мировых цен на нефть (в то время как в докризисный период часть доходов федерального бюджета накапливалась в суверенных фондах).

Рассмотрим более подробно доходную часть субнациональных бюджетов. Динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации представлена в *табл. 20*.

*Таблица 20*  
**Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2013 гг.**

|                                       | Объем доходов (в номинальном выражении), млрд руб. |             |             |             |             |             | Реальный прирост*, % |              |             |              |              |              |
|---------------------------------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|--------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
|                                       | 2008   | 2009        | 2010        | 2011        | 2012        | 2013        | 2009/2008            | 2010/2009    | 2011/2010   | 2012/2011    | 2013/2012    | 2013/2008    |
| <b>Доходы, всего</b>                  | <b>6196</b>  | <b>5924</b> | <b>6537</b> | <b>7644</b> | <b>8064</b> | <b>8165</b> | <b>-12,1</b>         | <b>1,4</b>   | <b>10,2</b> | <b>-1,0</b>  | <b>-4,9</b>  | <b>-7,6</b>  |
| <b>Налоговые и неналоговые доходы</b> | <b>4912</b>  | <b>4243</b> | <b>4980</b> | <b>5827</b> | <b>6385</b> | <b>6588</b> | <b>-20,6</b>         | <b>7,9</b>   | <b>10,3</b> | <b>2,8</b>   | <b>-3,1</b>  | <b>-5,9</b>  |
| В том числе: налоговые доходы         | 4384   | 3792        | 4520        | 5273        | 5800        | 5967        | -20,5                | 9,6          | 10,0        | 3,2          | -3,4         | -4,5         |
| налог на прибыль                      | 1752   | 1069        | 1520        | 1928        | 1980        | 1720        | -43,9                | 30,6         | 19,6        | -3,7         | -18,4        | -31,2        |
| НДФЛ                                  | 1666   | 1665        | 1790        | 1996        | 2261        | 2499        | -8,1                 | -1,2         | 5,1         | 6,3          | 3,8          | 5,2          |
| налоги на совокупный доход            | 161  | 152         | 179         | 215         | 272         | 293         | -13,6                | 8,5          | 13,4        | 18,4         | 1,2          | 27,4         |
| налоги на имущество                   | 493  | 570         | 628         | 678         | 785         | 901         | 6,1                  | 1,4          | 1,7         | 8,7          | 7,7          | 28,0         |
| акцизы                                | 189  | 246         | 327         | 372         | 442         | 491         | 19,2                 | 22,5         | 7,1         | 11,4         | 4,4          | 81,9         |
| <b>Трансферты</b>                     | <b>1131</b>  | <b>1486</b> | <b>1398</b> | <b>1644</b> | <b>1624</b> | <b>1515</b> | <b>20,7</b>          | <b>-13,5</b> | <b>10,8</b> | <b>-7,3</b>  | <b>-12,4</b> | <b>-6,1</b>  |
| <b>Прочие доходы</b>                  | <b>153</b>   | <b>195</b>  | <b>159</b>  | <b>173</b>  | <b>56</b>   | <b>62</b>   | <b>17,4</b>          | <b>-25,1</b> | <b>2,5</b>  | <b>-69,7</b> | <b>3,9</b>   | <b>-71,7</b> |

\* С учетом ИПЦ.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Как видно из данных *табл. 20*, в целом доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации снизились в 2013 г. по отношению к уровню 2012 г. на 4,9% в реальном выражении (в номинальном выражении прирост составил 1,2%). На снижение в реальном выражении общего уровня доходов в 2013 г. оказали влияние два основных фактора. Во-первых, замедление роста экономики<sup>1</sup> и снижение доходов российских компаний привели к снижению поступлений от налога на прибыль (-18,4% в реальном выражении по сравнению с уровнем 2012 г.), что вызвало снижение налоговых и неналоговых доходов на 3,1%. Во-вторых, снижение объема трансфертов с 1624 млрд руб. в 2012 г. до 1515 млрд руб. в 2013 г. (снижение на 12,4% в реальном выражении). Такое существенное сокращение обусловлено прекращением выделения в 2013 г. трансфертов из Федерального фонда ОМС на реализацию программ и мероприятий по

<sup>1</sup> По предварительным оценкам Росстата, ВВП в 2013 г. вырос лишь на 1,3%, тогда как в 2012 г. рост составил 3,4%.

модернизации здравоохранения в 2011–2012 гг. Также в реальном выражении снизились трансферты из федерального бюджета (подробнее см. следующий раздел).

Следует отметить, что динамика двух основных налогов – на прибыль и НДСЛ (составляющих более 70% налоговых доходов консолидированных региональных бюджетов) – существенно различалась. Если рост поступлений от НДСЛ за рассматриваемый период составил 10,5% в номинальном выражении (3,8% в реальном выражении), то поступления налога на прибыль заметно снизились как в номинальном, так и в реальном выражении (–13,1 и –18,4% соответственно). В результате заметно изменилась и структура налоговых доходов субнациональных бюджетов. Так, если в 2012 г. на НДСЛ и налог на прибыль приходилось 39,0 и 34,1% налоговых доходов, то в 2013 году – 41,9 и 28,8% соответственно. Налог на прибыль является одним из самых волатильных видов налогов, в период ухудшения макроэкономической ситуации его поступления одними из первых реагируют на изменение ситуации в экономике.

Выше была рассмотрена динамика налоговых и неналоговых доходов в целом на субнациональном уровне. Далее рассмотрим подробнее ситуацию с поступлениями налогов в разрезе субъектов Российской Федерации (см. табл. 21).

Таблица 21

**Группировка регионов в зависимости от изменения основных видов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации**

|                                       | Изменение основных видов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, количество субъектов РФ |                   |                       |                           |                       |                           |
|---------------------------------------|---|-------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|
|                                       | рост более чем на 25%   | рост от 10 до 25% | рост менее чем на 10% | снижение менее чем на 10% | снижение от 10 до 25% | снижение более чем на 25% |
| <b>В номинальном выражении</b>        |   |                   |                       |                           |                       |                           |
| Налоговые и неналоговые доходы, всего | 0   | 16                | 52                    | 12                        | 1                     | 1                         |
| Налог на прибыль                      | 3   | 3                 | 10                    | 16                        | 31                    | 19                        |
| НДСЛ                                  | 1   | 54                | 26                    | 0                         | 0                     | 1                         |
| <b>В реальном выражении</b>           |   |                   |                       |                           |                       |                           |
| Налоговые и неналоговые доходы, всего | 0   | 3                 | 28                    | 44                        | 5                     | 2                         |
| Налог на прибыль                      | 1   | 2                 | 7                     | 13                        | 36                    | 23                        |
| НДСЛ                                  | 0   | 5                 | 69                    | 7                         | 0                     | 1                         |

**Примечание.** Архангельская область и Ненецкий АО представлены в расчетах как один субъект.

*Источник:* Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Как видно из представленных данных, в большей части российских регионов ситуация с налоговыми доходами субнациональных бюджетов сложилась достаточно неблагоприятно. Так, в 51 субъекте Российской Федерации по итогам 2013 г. было зафиксировано снижение в реальном выражении собственных доходов, в 44 из них сокращение находилось в пределах 10%. Поступления по налогу на прибыль более чем на 25% в реальном выражении снизились в 23 регионах. Лидерами по масштабам падения данного налога оказались: Республика Карелия (–61,0%), Чукотский АО (–60,4%), Республика Ингушетия (–51,5%), Вологодская область (–48,8%), Тюменская область (–41,5%), Камчатский край (–41,4%). Поступления по НДСЛ увеличились практически во всех регионах. Исключением является Республика Калмыкия (–56,3%). Это можно объяснить тем, что в 2012 г. один крупный налогоплательщик уплатил относительно высокую сумму налога в бюджет Калмыкии, что и вызвало высокие колебания региональных поступлений по НДСЛ в 2011–2013 гг.

В целом в настоящее время НДС обеспечивает относительную стабильность налоговых поступлений практически во всех регионах России. Динамика поступлений налога на прибыль, напротив, остается дестабилизирующим фактором. Особую обеспокоенность вызывают регионы-локомотивы российской экономики с высоким уровнем бюджетной обеспеченности, в бюджетах которых налог на прибыль составляет заметную долю от всех налоговых поступлений.

Рассмотрим теперь изменения, которые произошли в расходной части консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в 2013 г. (табл. 22). В 2013 г. совокупные расходы снизились по сравнению с уровнем предыдущего года как в реальном выражении (–0,9%), так и в долях ВВП (на 0,29 п.п. – с 13,5 до 13,21%).

Таблица 22

**Расходы консолидированного бюджета субъектов  
Российской Федерации в 2012–2013 гг.**

|   | % к итогу    |              | % ВВП        |              | Прирост, в %            |                      |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------|----------------------|
|   | 2012         | 2013         | 2012         | 2013         | в номинальном выражении | в реальном выражении |
| Общегосударственные вопросы                                 | 6,1          | 6,2          | 0,83         | 0,82         | 7,0                     | 0,5                  |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 1,1          | 1,2          | 0,15         | 0,16         | 12,7                    | 5,8                  |
| Национальная экономика                                      | 19,2         | 19,6         | 2,60         | 2,59         | 7,8                     | 1,2                  |
| В том числе:  |              |              |              |              |                         |                      |
| сельское хозяйство и рыболовство                            | 2,9          | 3,4          | 0,39         | 0,45         | 23,5                    | 16,0                 |
| транспорт   | 3,5          | 3,4          | 0,48         | 0,45         | 0,8                     | –5,4                 |
| дорожное хозяйство (дорожные фонды)                         | 7,7          | 8,3          | 1,05         | 1,10         | 13,1                    | 6,2                  |
| другие вопросы в области национальной экономики             | 2,9          | 2,5          | 0,39         | 0,32         | –11,4                   | –16,8                |
| жилищно-коммунальное хозяйство                              | 10,6         | 10,2         | 1,43         | 1,35         | 2,3                     | –3,9                 |
| охрана окружающей среды                                     | 0,3          | 0,3          | 0,04         | 0,04         | 13,6                    | 6,7                  |
| Образование   | 24,5         | 26,5         | 3,31         | 3,50         | 14,0                    | 7,0                  |
| В том числе:  |              |              |              |              |                         |                      |
| дошкольное образование                                      | 5,6          | 6,7          | 0,75         | 0,89         | 27,6                    | 19,8                 |
| общее образование   | 14,1         | 15,0         | 1,90         | 1,98         | 12,2                    | 5,3                  |
| среднее профессиональное образование                        | 1,5          | 1,6          | 0,20         | 0,21         | 11,6                    | 4,8                  |
| другие вопросы в области образования                        | 1,7          | 1,6          | 0,22         | 0,22         | 4,5                     | –1,9                 |
| культура, кинематография                                    | 3,1          | 3,3          | 0,42         | 0,43         | 12,1                    | 5,3                  |
| здравоохранение   | 16,3         | 14,2         | 2,20         | 1,88         | –7,9                    | –13,5                |
| социальная политика   | 15,3         | 14,9         | 2,06         | 1,97         | 3,0                     | –3,2                 |
| физическая культура и спорт                                 | 1,9          | 1,9          | 0,25         | 0,26         | 9,3                     | 2,6                  |
| средства массовой информации                                | 0,5          | 0,5          | 0,06         | 0,06         | 5,8                     | –0,6                 |
| обслуживание государственного и муниципального долга        | 0,9          | 1,0          | 0,12         | 0,14         | 22,2                    | 14,7                 |
| <b>Расходы, всего</b>                                       | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>13,50</b> | <b>13,21</b> | <b>5,6</b>              | <b>–0,9</b>          |

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Анализируя изменения расходов региональных бюджетов по отдельным направлениям, можно отметить следующее. Наибольшее снижение расходов за 2013 г. по сравнению с уровнем предшествующего года произошло по разделу «Здравоохранение» (–7,9% в номинальном и –13,5% в реальном выражении). В результате доля расходов на здравоохранение в общей сумме расходов по итогам года снизилась с 16,3 до 14,2%. Однако это снижение во многом было связано с перераспределением расходов между бюджетами субъектов и территориальных фондов ОМС в связи с переводом оказания скорой медицинской помощи в систему ОМС. Также можно отметить снижение в реальном выражении расходов на ЖКХ (на 3,9%) и на социальную политику (на 3,2%).

В то же время по итогам 2013 г. по ряду разделов расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ увеличились. Заметно выросли расходы по такому крупному

разделу, как «Образование» (на 14% в номинальном и на 7,0% в реальном выражении). При этом расходы на образование увеличились практически по всем основным направлениям: «Дошкольное образование» (на 27,6% в номинальном и на 19,8% в реальном), «Общее образование» (на 12,2% в номинальном и на 5,3% в реальном), «Среднее профессиональное образование» (на 11,6% в номинальном и на 4,8% в реальном). Данный рост обусловлен в первую очередь федеральными требованиями по повышению заработной платы работников сферы образования уже в 2012–2013 гг. до средней по экономике региона<sup>1</sup>. При этом при необходимости наращивания расходов на оплату труда регионы вынуждены были сокращать инвестиционные расходы (основные средства и доли в капитале) в условиях сокращения доходной базы. Если в 2011 г. инвестиционные расходы выросли на 19% в реальном выражении в условиях посткризисного восстановления экономики и улучшения ситуации в региональных финансах, то уже в 2012 г. произошло сокращение на 5,6%, а в 2013 г. – уже на 8,7% к уровню предыдущего года в реальном выражении.

Расходы на национальную экономику в 2013 г. увеличились на 1,2% в реальном выражении. В результате доля данного направления в совокупных расходах увеличилась на 0,4 п.п. – до 19,6%. Рост расходов, направляемых на развитие национальной экономики, обусловлен увеличением расходов по таким направлениям, как «Сельское хозяйство и рыболовство» (прирост 16,0% в реальном выражении по сравнению с 2012 г.) и «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» (на 6,2%). Также произошел заметный рост реальных расходов по разделам «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (на 5,8%) и «Культура, кинематография» (на 5,3%).

Также можно отметить увеличение расходов на обслуживание государственного и муниципального долга. За год расходы на обслуживание долга выросли на 14,7% в реальном выражении (с 0,12 до 0,14% ВВП)<sup>2</sup>. Однако, несмотря на рост, объемы данных расходов в целом пока далеки от критических уровней.

Представляется важным также рассмотреть динамику основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в долях ВВП (см. табл. 23).

Таблица 23

**Доходы и расходы консолидированного бюджета субъектов  
Российской Федерации в 2007–2013 гг., % ВВП**

|                                 | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Доходы</b>                   | <b>14,56</b> | <b>15,02</b> | <b>15,27</b> | <b>14,12</b> | <b>13,74</b> | <b>13,05</b> | <b>12,24</b> |
| в том числе:                    |              |              |              |              |              |              |              |
| Налог на прибыль                | 4,60         | 4,24         | 2,76         | 3,28         | 3,46         | 3,20         | 2,58         |
| НДФЛ                            | 3,81         | 4,04         | 4,29         | 3,87         | 3,59         | 3,66         | 3,75         |
| Трансферты из ФБ                | 1,88         | 2,65         | 3,81         | 2,98         | 2,60         | 2,33         | 2,23         |
| <b>Расходы</b>                  | <b>14,45</b> | <b>15,15</b> | <b>16,12</b> | <b>14,33</b> | <b>13,80</b> | <b>13,50</b> | <b>13,21</b> |
| <b>Дефицит (+)/Профицит (-)</b> | <b>0,12</b>  | <b>-0,13</b> | <b>-0,85</b> | <b>-0,22</b> | <b>-0,06</b> | <b>-0,45</b> | <b>-0,96</b> |
| Справочно: ВВП, млрд руб.       | 33248        | 41277        | 38807        | 46309        | 55644        | 61811        | 66689        |

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Из представленных данных видно, что доходы субнациональных бюджетов субъектов Российской Федерации начиная с 2009 г. имеют тенденцию к снижению в долях ВВП. Если в 2009 г. доходы субнациональных бюджетов были на уровне 15,27% ВВП, то в 2013 г. – 12,24% ВВП. Причин вышеописанной тенденции несколько.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 7.05.2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

<sup>2</sup> Подробнее о долговой ситуации см. раздел 2.3.3 настоящего обзора.



Во-первых, меняется структура доходов. Если до 2009 г. поступления от налога на прибыль были основным источником доходов (в 2007 г. – 4,6% ВВП, в 2008 г. – 4,24% ВВП), что было выше НДФЛ соответственно на 0,79 и 0,20 п.п., то с 2009 г. ситуация изменилась. Основным источников налоговых доходов субнациональных бюджетов стал более стабильный НДФЛ. Данный налог на протяжении последних трех лет продолжает увеличиваться – с 3,59% ВВП в 2011 г. до 3,75% ВВП в 2013 г., в том числе за счет роста зарплат в бюджетном секторе. Поступления налога на прибыль в этот период, напротив, снижаются с 3,46 до 2,58% ВВП, что является негативным сигналом для российской экономики, которая, по-видимому, исчерпала возможности прежней модели роста. Во-вторых, за рассматриваемый период сократился объем межбюджетных трансфертов, выделяемых из федерального бюджета. Если в 2009 г. субъекты Российской Федерации получили трансферты в размере 3,81% ВВП, то уже в 2013 г. на 1,58 п.п. меньше – 2,23% ВВП. При этом важно отметить, что если в 2010–2011 гг. федеральная помощь сокращалась в условиях восстановления собственных доходов субъектов РФ и сокращения дефицита их бюджетов, то в 2012–2013 гг. продолжение тренда к сокращению трансфертов способствовало увеличению дефицита консолидированных региональных бюджетов.

Далее рассмотрим ситуацию, сложившуюся с результатом исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (табл. 24). В целом консолидированный бюджет субъектов Российской Федерации был сведен по итогам 2013 г. с дефицитом в размере 642 млрд руб. (0,96% ВВП), что заметно выше показателя 2012 г. (0,44% ВВП).

Таблица 24

**Исполнение (дефицит/профицит) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2013 гг.**

| Год  | Количество субъектов РФ, исполнивших бюджет с |            |
|------|---|------------|
|      | дефицитом                                     | профицитом |
| 2008 | 45  | 39         |
| 2009 | 62  | 21         |
| 2010 | 63  | 20         |
| 2011 | 57  | 26         |
| 2012 | 67  | 16         |
| 2013 | 77  | 6          |

Источник: Федеральное казначейство.

Данные табл. 24 говорят о том, что ситуация с исполнением консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации оказалась хуже, чем в 2012 г. Если в 2012 г. было только 67 регионов, исполнивших свой бюджет с дефицитом, то в 2013 г. таких уже насчитывалось 77. В 2013 г. свели свой бюджет с дефицитом 12 субъектов Российской Федерации, которые в 2012 г. имели профицит. При этом в 11 из 12 рассматриваемых регионов наблюдался рост расходов темпами, превышающими среднероссийский уровень (5,6% в номинальном выражении), что ставит под сомнение эффективность проводимой в данных регионах бюджетной политики. В то же время не во всех субъектах Российской Федерации по сравнению с 2012 г. произошло наращивание расходов. Так, в 9 регионах, напротив, произошло снижение расходов даже в номинальном выражении по сравнению с уровнем прошлого года. Это: г. Москва (–0,4%), Краснодарский край (–3,1%), Волгоградская область (0,6%), Чеченская Республика (–15,3%), Республика Мордовия (–7,0%), Республика Татарстан (–2,2%), Тюменская

область (-12,7%), Ямало-Ненецкий АО (-4,8%), Кемеровская область (-0,3%). Среди субъектов Российской Федерации, снизивших свои расходы, можно выделить две группы регионов. К первой группе относятся регионы с достаточно высокой бюджетной обеспеченностью (выше или близкой к 1), для которых налог на прибыль является одним из ключевых (г. Москва, Краснодарский край, Республика Татарстан, Тюменская область, Ямало-Ненецкий АО, Кемеровская область). Ко второй группе относятся субъекты Российской Федерации, у которых в структуре доходов значительная доля трансфертов из федерального бюджета и достаточно высокий уровень государственного (муниципального) долга (Чеченская Республика, Республика Мордовия). Вне данной группировки оказывается Волгоградская область с невысокой бюджетной обеспеченностью, но и с относительно небольшой долей трансфертов в доходах.

В целом, подводя итоги анализа основных характеристик субнациональных бюджетов в 2013 г., необходимо отметить следующее. Ситуация в области региональных и муниципальных финансов по сравнению с 2012 г. стала более напряженной. Увеличилось количество регионов, исполнивших свои бюджеты с дефицитом, вырос объем заимствований в условиях сокращения собственных доходов и отсутствия дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета. Особое беспокойство вызывает сокращение инвестиционной активности со стороны субнациональных властей, испытывающих давление на расходную часть своих бюджетов в связи с необходимостью увеличения зарплат в бюджетной социальной сфере.

### 2.3.2. Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем финансовых средств, переданных из федерального бюджета в субнациональные бюджеты, в 2013 г. по сравнению с уровнем 2012 г. сократился в реальном выражении на 3% (табл. 25).

Таблица 25

#### Трансферты российским регионам из федерального бюджета в 2008–2009 гг. и 2012–2013 гг.

|   | 2008          |              | 2009          |              | 2012          |              | 2013          |              | Прирост в 2013 г. к уровню 2012 г., % |              |
|---|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------------------------------|--------------|
|   | млрд руб.     | % к итогу    | млрд руб.     | % к итогу    | млрд руб.     | % к итогу    | млрд руб.     | % к итогу    | номинальный                           | реальный     |
| <b>Трансферты регионам, всего</b>                                   | <b>1094,7</b> | <b>100,0</b> | <b>1480,3</b> | <b>100,0</b> | <b>1440,2</b> | <b>100,0</b> | <b>1487,9</b> | <b>100,0</b> | <b>3,3</b>                            | <b>-3,0</b>  |
| <b>Дотации</b>  | <b>390,4</b>  | <b>35,7</b>  | <b>578,3</b>  | <b>39,1</b>  | <b>524,0</b>  | <b>36,4</b>  | <b>609,1</b>  | <b>40,9</b>  | <b>16,3</b>                           | <b>9,2</b>   |
| В том числе:  |               |              |               |              |               |              |               |              |                                       |              |
| дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности                    | 328,6         | 30,0         | 374,0         | 25,3         | 397,0         | 27,6         | 418,8         | 28,1         | 5,5                                   | -0,9         |
| дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов | 46,0          | 4,2          | 191,9         | 13,0         | 117,2         | 8,1          | 177,8         | 12,0         | 51,7                                  | 42,5         |
| <b>Субсидии</b>   | <b>435,9</b>  | <b>39,8</b>  | <b>530,0</b>  | <b>35,8</b>  | <b>570,9</b>  | <b>39,6</b>  | <b>515,6</b>  | <b>34,7</b>  | <b>-9,7</b>                           | <b>-15,2</b> |
| В том числе:  |               |              |               |              |               |              |               |              |                                       |              |
| субсидии на развитие национальной экономики                         | 181,2         | 16,5         | 214,3         | 14,5         | 276,2         | 19,2         | 268,3         | 18,0         | -2,8                                  | -8,8         |
| <b>Субвенции</b>  | <b>153,2</b>  | <b>14,0</b>  | <b>284,4</b>  | <b>19,2</b>  | <b>284,2</b>  | <b>19,7</b>  | <b>273,7</b>  | <b>18,4</b>  | <b>-3,7</b>                           | <b>-9,6</b>  |
| <b>Иные межбюджетные трансферты</b>                                 | <b>115,2</b>  | <b>10,5</b>  | <b>87,6</b>   | <b>5,9</b>   | <b>61,1</b>   | <b>4,2</b>   | <b>89,5</b>   | <b>6,0</b>   | <b>46,5</b>                           | <b>37,6</b>  |

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

Однако по отдельным видам трансфертов наблюдалась разнонаправленная динамика, что привело к изменению структуры финансовой помощи. Так, увеличение объемов в 2013 г. по сравнению с уровнем 2012 г. произошло по таким видам трансфертов, как дотации (прирост 9,2%) и иные МБТ (37,6%). В то же время снизились объемы субсидий (на 9,7%) и субвенций (на 3,7%). Важно отметить, что дотации выросли в основном за счет дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов (прирост на 42,5%). Увеличение данного вида трансфертов связано прежде всего с необходимостью реализации субъектами Российской Федерации Указов Президента РФ от 7.05.2012 г. В то же время объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности сократился в реальном выражении на 0,9%.

В результате по итогам 2013 г. произошло изменение структуры трансфертов. Так, доля дотаций в общем объеме трансфертов выросла и составила 40,9% (в 2012 г. – 36,4%), доля иных МБТ – 6% (в 2012 г. – 4,2%). При этом доля субсидий, напротив, уменьшилась с 39,6% в 2012 г. до 34,7% в 2013 г., а доля субвенций – с 19,7 до 18,4%.

В целом тенденция по увеличению доли нецелевых трансфертов заложена во всех основных документах в сфере бюджетной политики, включая принятый закон о федеральном бюджете на 2014–2016 гг.<sup>1</sup> Так, к 2016 г. ожидается снижение доли субсидий до 18,5% от общего объема трансфертов и увеличение доли дотаций до 50,8%. Однако необходимо подчеркнуть, что доля нецелевых трансфертов пока увеличивается прежде всего за счет дотаций на сбалансированность, а данный инструмент является одним из самых непрозрачных механизмов в системе межбюджетных отношений в России. Также следует иметь в виду, что та часть дотаций на сбалансированность, которая выделяется на выполнение майских (2012 г.) указов президента, по сути, является не дотациями, а все теми же субсидиями. В результате подобные изменения структуры федеральной финансовой помощи лишь искажают межбюджетные отношения и делают их менее прозрачными.

При анализе процесса выделения федеральным центром трансфертов регионам важно рассмотреть, как влияет федеральная помощь на дифференциацию доходов субъектов, т.е. оценить выравнивающие свойства финансовой помощи из федерального бюджета (табл. 26).

Таблица 26

**Коэффициент вариации доходов консолидированных региональных бюджетов  
(на душу населения с учетом ИБР\*) в 2008–2013 гг., %**

| Год  | Налоговые доходы | Налоговые доходы и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности | Налоговые доходы, дотации и субсидии |
|------|------------------|---|--------------------------------------|
| 2008 | 90,6             | 80,4  | 71,5                                 |
| 2009 | 78,3             | 66,5  | 54,5                                 |
| 2010 | 74,2             | 63,9  | 57,8                                 |
| 2011 | 77,8             | 68,4  | 61,6                                 |
| 2012 | 66,1             | 57,8  | 51,9                                 |
| 2013 | 63,7             | 55,3  | 48,1                                 |

\* ИБР – индекс бюджетных расходов, рассчитываемый в рамках методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Источник: Федеральное казначейство, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов».

Как видно из данных *табл. 26*, выделение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2013 г. продолжило оказывать влияние на снижение дифференциации доходов субнациональных бюджетов. Однако следует отметить, что степень этого влияния начиная с 2010 г. постепенно снижается. Это обусловлено во многом уменьшением доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общей сумме трансфертов, выделяемых из федерального бюджета. Если в 2008 г. доля данного вида дотаций составляла 30,1%, то в 2011–2013 г. – уже 27–28%. Также можно отметить существенное снижение объема дотаций на выравнивание в долях ВВП с 0,86% в 2010 г. до 0,63% в 2013 г. (в 2008 г. – 0,80%). При этом объем налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов в долях ВВП также снижался в рассматриваемый период, но меньшими темпами: с 9,8 до 8,9% ВВП (в 2008 г. – 10,6%). В результате в 2013 г. коэффициент вариации региональных доходов после выделения дотаций на выравнивание снизился лишь на 8,4 п.п., хотя в 2008–2010 гг. этот показатель устойчиво превышал 10 п.п. Таким образом, можно говорить о необходимости увеличения объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Общая сумма дотаций (включая дотации на сбалансированность) и субсидий сократила дифференциацию региональных доходов на 15,6 п.п., что лучше, чем в 2012 г. (14,1 п.п.), но существенно меньше докризисного значения 2008 г. (19,1 п.п.).

Следует отметить, что в 2013 г. наблюдалось снижение равномерности предоставления трансфертов субфедеральным бюджетам. Так, утвержденный годовой план был исполнен за 9 месяцев 2013 г. только на 71,6%, что ниже исполнения кассового плана за аналогичный период 2012 г. на 3,6 п.п. (75,2%) (*табл. 27*).

Таблица 27

**Трансферты регионам из федерального бюджета за 9 месяцев 2012–2013 гг.**

|                          | За 9 месяцев 2012 г. |              | За 9 месяцев 2013 г. |              | План, млрд руб. |             | Изменения по сравнению с планом, % |
|--------------------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|-----------------|-------------|------------------------------------|
|                          | Исполнено, млрд руб. | % исполнения | Исполнено, млрд руб. | % исполнения | 2012            | 2013        |                                    |
| <b>Трансферты, всего</b> | <b>1023</b>          | <b>75,2</b>  | <b>1036</b>          | <b>71,6</b>  | <b>1360</b>     | <b>1446</b> | <b>2,8</b>                         |
| Дотации                  | 377                  | 75,0         | 441                  | 73,8         | 502             | 597         | 2,0                                |
| Субсидии                 | 360                  | 70,2         | 319                  | 63,1         | 513             | 506         | 1,9                                |
| Субвенции                | 246                  | 83,3         | 226                  | 80,4         | 295             | 281         | -2,7                               |
| Иные МБТ                 | 40                   | 81,4         | 50                   | 80,6         | 49              | 62          | 30,7                               |

Источник: Федеральное казначейство, ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

В целом замедление предоставления финансовой помощи наблюдалось по всем видам трансфертов. При этом наибольшая неравномерность была характерна для субсидий. Так, если за 9 месяцев 2012 г. было предоставлено 70,2% всех субсидий, то за 9 месяцев 2013 г. – только 63,1%. Более того, 23% субсидий было выделено в декабре 2013 г., что сделало невозможным их полноценное использование регионами. В результате в январе 2014 г. в федеральный бюджет было возвращено 176,9 млрд остатков целевых трансфертов, что составляет около 12% всего объема трансфертов, предоставленных регионам в 2013 г. Таким образом, в среднем предоставление трансфертов в 2013 г. стало существенно менее равномерным, чем в 2012 г. При этом наиболее равномерно распределенными в течение финансового года трансфертами, как и год назад, оказались субвенции и иные МБТ.

Опыт 2013 г. в очередной раз показал, что фактические объемы трансфертов из федерального бюджета могут существенно отличаться от первоначального плана. Так, по

итогам 2013 г. прирост общей суммы трансфертов по сравнению с планом составил 2,8%, при этом субсидий было выделено на 1,9% больше изначально запланированного, дотаций – на 2,0%, иных МБТ – на 30,7%. Объем субвенций, напротив, снизился на 2,7% по сравнению с планом.

Следует отметить, что в 2013 г. дополнительное финансирование (не предусмотренное планом) в виде дотаций получили 23 региона<sup>1</sup>. Однако размер этой помощи был сравнительно невелик – 13 млрд руб., из них:

- 529,9 млн руб. – в целях частичной компенсации снижения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, у которых снижение объемов указанных дотаций в 2014 г. к уровню 2013 г. составит более 20%, а доля дотаций в прогнозируемом объеме налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на 2013 г. превысило 10% (Ставропольский край, Амурская область);
- 6 млрд руб. – в целях частичной компенсации снижения поступлений налога на прибыль организаций в бюджеты субъектов Российской Федерации, у которых указанное снижение налоговых поступлений за 10 месяцев 2013 г. составило более 10% при отрицательной динамике налоговых и неналоговых доходов (республики Карелия, Коми и Хакасия, Красноярский край, Архангельская, Белгородская, Брянская, Вологодская, Иркутская, Кемеровская, Новгородская, Оренбургская и Саратовская области, Чукотский автономный округ);
- 6 млрд руб. – в целях частичной компенсации бюджетам субъектов Российской Федерации (в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков) снижения поступлений налога на прибыль организаций в размере более 1% налоговых и неналоговых доходов (Республика Карелия, Красноярский и Пермский края, Белгородская, Брянская, Волгоградская, Нижегородская, Самарская, Тамбовская и Томская области);
- 400 млн руб. – на предоставление дотации Владимирской области в связи со снижением ее налоговых доходов.

Остальные субъекты Российской Федерации не вошли в число получателей дотаций, так как, по оценке федерального центра, имели меньшие риски несбалансированности региональных бюджетов по итогам года.

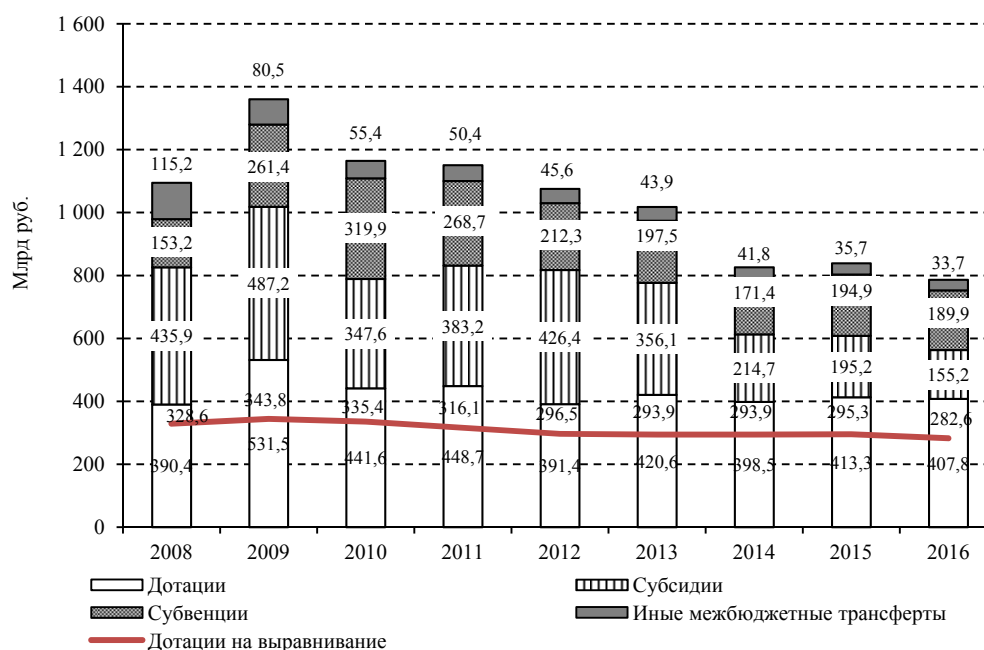
Важно отметить, что начиная с 2010 г. наблюдается постепенное снижение общего объема федеральных трансфертов, выделяемых субнациональным бюджетам (*рис. 20*).

Из *рис. 20* видно, что в реальном выражении общий объем трансфертов имеет тенденцию к снижению. Если в 2008 г. было выделено 1094,1 млрд руб., то в 2013 г. – 1018,1 млрд руб., а к 2016 г. ожидается выделение только 786,5 млрд руб. трансфертов из федерального бюджета (в ценах 2008 г.). При этом наибольшему сокращению подвергнутся субсидии. Следует отметить, что сокращение числа (консолидация) и снижение доли субсидий в общем объеме федеральной финансовой помощи, в принципе, является вполне разумной целью, способной улучшить структуру межбюджетных трансфертов и повысить эффективность процесса распределения финансовой помощи. Однако сокращение субсидий имеет смысл при соответствующем увеличении нецелевой финансовой помощи, прежде всего в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Когда же сокращается общий объем трансфертов в реальном выраже-

---

<sup>1</sup> <http://government.ru/announcements/8892> – официальный сайт Правительства Российской Федерации.

нии в условиях снижения собственных доходов консолидированных региональных бюджетов, происходит, по сути, дискредитация процесса реформирования субсидий в восприятии властей регионов: консолидация становится синонимом сокращения финансовой поддержки со стороны федерального центра.



Источник: Федеральное казначейство, Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов», расчеты авторов.

Рис. 20. Трансферты регионам из федерального бюджета в 2008–2016 гг. (в ценах 2008 г.)

В связи с этим необходимо отметить, что с учетом увеличения неравномерности предоставления финансовой помощи в течение финансового года, роста объема и доли дотаций на сбалансированность, в 2013 г. снизилась эффективность механизма предоставления регионам трансфертов из федерального бюджета. Также вызывает вопросы планируемое дальнейшее снижение объемов финансовой помощи в условиях нарастающей напряженности с исполнением консолидированных бюджетов субъектов РФ.

### 2.3.3. Анализ состояния государственного и муниципального долга

Данные о динамике объемов государственного долга субъектов Российской Федерации и муниципального долга с 2010 г. по 1 января 2014 г. представлены в *табл. 28*.

Как видно из данных *табл. 28*, ситуация с объемом долга региональных и муниципальных бюджетов за 2013 г. существенно изменилась в сторону значительного увеличения объема долга. Так, прирост уровня государственного долга субъектов Российской Федерации составил 28,2%, а без учета г. Москвы и Московской области – 37,9%. Однако в целом общий объем долга пока невелик – около 2,6% ВВП. При этом, как и в предыдущие годы, существенный объем заимствований пришелся на декабрь. Так, только за один месяц объем государственного долга увеличился на 16,5% в номиналь-

ном выражении (на 245,9 млрд руб., с 1491,5 млрд до 1737,5 млрд руб.), а муниципальный долг – на 15,8% (на 39,4 млрд руб., с 249,4,2 млрд до 288,9 млрд руб.). При этом в декабре 2012 г. государственный долг увеличился на 16,4% (на 190,7 млрд руб., с 1164,2 млрд до 1355,0 млрд руб.), а муниципальный долг – на 14,8% (на 31,7 млрд руб., с 213,2 млрд до 245,3 млрд руб.).

Таблица 28

**Государственный и муниципальный долг субнациональных бюджетов в 2010–2014 гг.**

|   | На конец 2010 г. | На конец 2011 г. |            | На конец 2012 г. |            | На конец 2013 г. |            |
|---|------------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
|   | объем, млрд руб. | объем, млрд руб. | прирост, % | объем, млрд руб. | прирост, % | объем, млрд руб. | прирост, % |
| Всего по региональным бюджетам                                      | 1096,0           | 1171,8           | 6,9        | 1355,0           | 15,6       | 1737,5           | 28,2       |
| Всего по региональным бюджетам (без г. Москвы и Московской области) | 649,9            | 831,6            | 28,0       | 1068,7           | 28,5       | 1474,1           | 37,9       |
| Всего по муниципальным бюджетам                                     | 169,8            | 215,5            | 26,9       | 245,3            | 13,8       | 288,9            | 17,8       |
| Объем регионального долга в % ВВП                                   | 1,64             | 1,76             | 7,3        | 2,03             | 15,3       | 2,61             | 28,6       |

Источник: Минфин России, расчеты авторов.

Следует отметить, что если ранее основная доля регионального долга приходилась только на 2 субъекта Российской Федерации – на г. Москву и Московскую область (на 1 января 2011 г. – 40,7% совокупного объема регионального долга), то по состоянию на 1 января 2014 г. на них приходилось только 15,1% совокупного объема долга. За 2013 г. данные субъекты Российской Федерации дополнительно снизили уровень государственного долга на 8% (в большей степени за счет Московской области).

В настоящее время основными заемщиками (по объемам накопленного долга) являются г. Москва (179 млрд руб.), Краснодарский край (119 млрд руб.), Республика Татарстан (85 млрд руб.) и Московская область (84 млрд руб.). Следует отметить, что Краснодарский край стал первым субъектом Российской Федерации после г. Москвы, долговые обязательства которого превысили уровень в 100 млрд руб. Данный регион за 2013 г. увеличил свои долговые обязательства на 61,3% по сравнению с уровнем долга на начало года.

В целом об увеличении долговой нагрузки во многих субъектах РФ говорят и данные в региональном разрезе (табл. 29).

Таблица 29

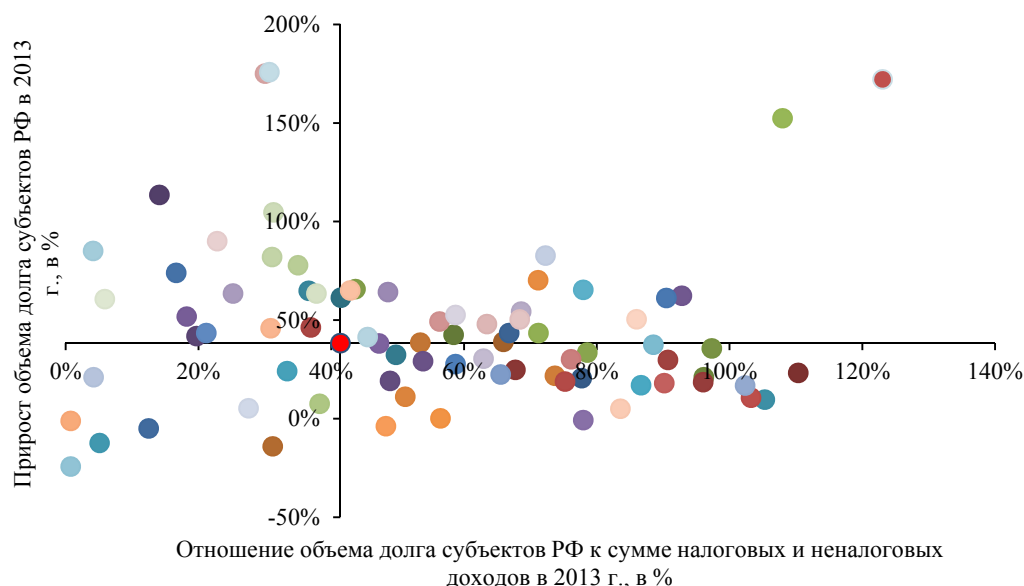
**Динамика изменения государственного долга бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2013 гг.**

|      | Динамика объема государственного долга субъектов РФ за соответствующий период (в номинальном выражении), количество субъектов РФ |                   |                       |                           |                       |                           |
|------|--|-------------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|
|      | рост более чем на 50%  | рост от 15 до 50% | рост менее чем на 15% | снижение менее чем на 15% | снижение от 15 до 50% | снижение более чем на 50% |
| 2008 | 21   | 20                | 10                    | 6                         | 12                    | 9                         |
| 2009 | 37   | 18                | 11                    | 6                         | 4                     | 2                         |
| 2010 | 29   | 24                | 8                     | 11                        | 7                     | 0                         |
| 2011 | 21   | 27                | 13                    | 14                        | 6                     | 0                         |
| 2012 | 18   | 29                | 14                    | 8                         | 10                    | 1                         |
| 2013 | 31   | 36                | 8                     | 6                         | 1                     | 0                         |

Источник: Минфин России, расчеты авторов.

За 2013 г. в 75 из 82 субъектов Российской Федерации объем государственного долга увеличился, при этом существенный рост объемов долга (более чем на 15%) наблюдался в 67 регионах. В 31 субъекте Российской Федерации произошел прирост долга более чем на 50%. Значительный прирост наблюдался во Владимирской области (114%), в Республике Ингушетия (152%), в Ханты-Мансийском АО (431%), в Ямало-Ненецком АО (175%), в Новосибирской области (105%), в Приморском крае (1867%), в Хабаровском крае (176%), в Чукотском АО (172%).

Однако особую обеспокоенность вызывают те субъекты РФ, которые за 2013 г. не только существенным образом нарастили объем долга, но и значительно увеличили долговую нагрузку, представляющую собой отношение объема государственного долга к уровню налоговых и неналоговых доходов субъекта Российской Федерации<sup>1</sup> (рис. 21). В среднем за 2013 г. долговая нагрузка по российским регионам составила 41,4% (без Москвы и Московской области), в то время как в 2012 г. – 30,4%.



**Примечания.** 1. Пересечение осей происходит в точке, где долговая нагрузка и прирост объема долга субъектов РФ за 2013 г. принимают среднероссийские значения (без учета г. Москвы и Московской области) (соответственно 41,4 и 38,4%).

2. На графике не отражены: Ханты-Мансийский АО (9,6%, 430,7%), Приморский край (16,7%, 1867%), Республика Мордовия (172,1%, 10,1%).

Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты авторов.

Рис. 21. Долговая нагрузка и изменение государственного долга субъектов Российской Федерации в 2013 г.

Из рис. 21 видно, что 23 из 82 субъектов Российской Федерации оказались в «тревожном секторе»: прирост государственного долга и долговая нагрузка выше, чем в

<sup>1</sup> До 1 января 2017 г. предельный объем государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) может превысить ограничения, установленные пп. 2 и 3 ст. 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации (100% доходов бюджета без учета безвозмездных перечислений), в пределах объема государственного долга субъекта Российской Федерации (муниципального долга) в виде бюджетных кредитов (Федеральный закон от 09.04.2009 г. № 58-ФЗ, в ред. от 30.11.2011 г.), предоставление которых определяется федеральным уровнем власти.



среднем по России. Следует отметить, что в 7 субъектах Российской Федерации уровень долговой нагрузки оказался больше суммы их налоговых и неналоговых доходов, это: Республика Мордовия (172,1%), Чукотский АО (123%), Белгородская область (110,3%), Республика Ингушетия (108%), Вологодская область (105,3%), Республика Северная Осетия–Алания (103,2%), Саратовская область (102,3%). При этом еще несколько субъектов (Костромская, Рязанская, Смоленская области, Республика Карелия, Псковская область, Краснодарский край, Республика Марий Эл) близки к критическим значениям (уровень долга более 90% собственных доходов). Среди перечисленных выше субъектов особенно тревожная ситуация сложилась в Чукотском АО (долговая нагрузка на конец 2013 г. – 123%, прирост за 2013 г. – 172%), в Республике Ингушетия (108% и 152%), в Псковской области (93% и 62%) и в Краснодарском крае (90% и 61%).

В целом можно говорить о том, что ситуация в сфере регионального и муниципального долга продолжает ухудшаться. Однако в большинстве регионов, активно наращивающих объемы заимствований, долговая нагрузка сохраняется на относительно безопасном уровне.

#### 2.3.4. Заключение на Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов» в части выделения межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы

Общий объем и динамика межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» приведены в *табл. 30*.

*Таблица 30*

#### Межбюджетные трансферты в 2013–2016 гг.

| Показатель  | 2013      |           | 2014      |                            | 2015      |                            | 2016      |                            |
|---|-----------|-----------|-----------|----------------------------|-----------|----------------------------|-----------|----------------------------|
|   | млрд руб. | млрд руб. | млрд руб. | в % к предшествующему году | млрд руб. | в % к предшествующему году | млрд руб. | в % к предшествующему году |
| Межбюджетные трансферты   | 1488      | 1233      |           | 82,9                       | 1308      | 106,1                      | 1281      | 98,0                       |
| Дотации   | 609       | 594       |           | 97,5                       | 644       | 108,4                      | 664       | 103,1                      |
| <i>В том числе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности</i> | 419       | 440       |           | 105,0                      | 462       | 105,0                      | 462       | 100,0                      |
| <i>В том числе дотации на обеспечение сбалансированности</i>        | 178       | 141       |           | 79,2                       | 170       | 120,5                      | 190       | 111,8                      |
| Субсидии  | 516       | 320       |           | 62,0                       | 304       | 95,0                       | 253       | 83,1                       |
| Субвенции   | 274       | 256       |           | 93,4                       | 304       | 118,9                      | 309       | 101,8                      |
| Иные межбюджетные трансферты  | 89        | 62        |           | 69,7                       | 56        | 89,2                       | 55        | 98,6                       |
| Межбюджетные трансферты без субвенций                               | 1214      | 977       |           | 80,5                       | 1004      | 102,8                      | 972       | 96,8                       |
| <i>Справочно: Межбюджетные трансферты в % ВВП</i>                   | 2,23      | 1,68      |           |                            | 1,64      |                            | 1,48      |                            |

*Источник:* Федеральное казначейство, Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов», расчеты авторов.

Параллельно с общим объемом межбюджетных трансфертов при анализе представляется целесообразным рассматривать также показатель общего объема межбюджетных трансфертов без учета субвенций, поскольку он отражает финансовое обеспечение исполнения соответствующими органами собственных полномочий.

Общий объем межбюджетных трансфертов, несмотря на небольшой рост в 2015 г., имеет в целом понижающую тенденцию в 2014–2016 гг.: за 3 года объем сокращается до уровня 80,1% от объема 2013 г без учета субвенций. Общее снижение демонстрируют субсидии (в 2014–2016 гг. ежегодное снижение составит 38, 5, 16,9% соответственно), прирост субвенций (–6,6, 18,9 и 1,8%), дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ (–20,8, 20,5 и 11,8%) и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ (5,0, 5,0 и 0%).

При этом снижение общего объема межбюджетных трансфертов не компенсируется передачей на региональный или местный уровни дополнительных источников доходов либо передачей с регионального или местного уровня на федеральный уровень расходных обязательств.

Как следует из *табл. 31*, снижение номинального объема финансовой помощи нижестоящим бюджетам не является следствием прогнозируемых отрицательных темпов роста ВВП либо общего снижения доходов и/или расходов федерального бюджета.

Таблица 31

**Динамика межбюджетных трансфертов в 2013–2016 гг.**

| Показатель                     | Ед. изм.   | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|--------------------------------|------------|-------|-------|-------|-------|
| ВВП                            | млрд руб.  | 66689 | 73315 | 79660 | 86837 |
| Расходы федерального бюджета   | млрд руб.  | 13343 | 13960 | 15362 | 16392 |
| Межбюджетные трансферты, всего | млрд руб.  | 1488  | 1233  | 1308  | 1281  |
| Дотации                        | млрд руб.  | 609   | 594   | 644   | 664   |
| Дотации на выравнивание        | млрд руб.  | 419   | 440   | 462   | 462   |
| Дотации на сбалансированность  | млрд руб.  | 178   | 141   | 170   | 190   |
| Субсидии                       | млрд руб.  | 516   | 320   | 304   | 253   |
| Субвенции                      | млрд руб.  | 274   | 256   | 304   | 309   |
| Иные МБТ                       | млрд руб.  | 89    | 62    | 56    | 55    |
| МБТ без субвенций              | млрд руб.  | 1214  | 977   | 1004  | 972   |
| Межбюджетные трансферты, всего | % ВВП      | 2,23  | 1,68  | 1,64  | 1,48  |
| Дотации                        | % ВВП      | 0,91  | 0,81  | 0,81  | 0,76  |
| Дотации на выравнивание        | % ВВП      | 0,63  | 0,60  | 0,58  | 0,53  |
| Дотации на сбалансированность  | % ВВП      | 0,27  | 0,19  | 0,21  | 0,22  |
| Субсидии                       | % ВВП      | 0,77  | 0,44  | 0,38  | 0,29  |
| Субвенции                      | % ВВП      | 0,41  | 0,35  | 0,38  | 0,36  |
| Иные МБТ                       | % ВВП      | 0,13  | 0,09  | 0,07  | 0,06  |
| МБТ без субвенций              | % ВВП      | 1,82  | 1,33  | 1,26  | 1,12  |
| Межбюджетные трансферты, всего | % расходов | 11,15 | 8,83  | 8,51  | 7,82  |
| Дотации                        | % расходов | 4,57  | 4,26  | 4,19  | 4,05  |
| Дотации на выравнивание        | % расходов | 3,14  | 3,15  | 3,01  | 2,82  |
| Дотации на сбалансированность  | % расходов | 1,33  | 1,01  | 1,11  | 1,16  |
| Субсидии                       | % расходов | 3,86  | 2,29  | 1,98  | 1,54  |
| Субвенции                      | % расходов | 2,05  | 1,83  | 1,98  | 1,89  |
| Иные МБТ                       | % расходов | 0,67  | 0,45  | 0,36  | 0,33  |
| МБТ без субвенций              | % расходов | 9,10  | 7,00  | 6,54  | 5,93  |

Источник: Федеральное казначейство, Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов», расчеты авторов.

Действительно, отношение общего объема межбюджетных трансфертов (как включая, так и не включая субвенции) к ВВП, а также к общему объему расходов федерального бюджета монотонно снижается в течение рассматриваемого периода времени. Аналогичный вывод справедлив и для основных межбюджетных трансфертов, не свя-

занных с передачей регионам отдельных полномочий РФ: для дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и субсидий.

Снижение объемов межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации, скорее всего, не будет компенсировано опережающим ростом налоговых и неналоговых доходов их бюджетов (табл. 32). Действительно, рост доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012–2013 гг. не превышал соответствующие показатели федерального бюджета. В частности, в 2012 г. прирост доходов федерального бюджета был выше прироста доходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации на 7,6 п.п., а в 2013 г. темпы прироста доходов двух уровней оказались практически равными – 1,2–1,3%.

Таблица 32

**Доходы федерального и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011–2016 гг.**

| Показатель   | Ед. изм.           | 2011      | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  |
|--|--------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | Федеральный бюджет | млрд руб. | 11368 | 12856 | 13019 | 13571 | 14565 |
|  | % к пред. году     | –         | 113,1 | 101,3 | 105,2 | 107,3 | 109,2 |
| Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации |                    |           |       |       |       |       |       |
| Доходы, всего  | млрд руб.          | 7641      | 8061  | 8164  | 8765  | 9491  | 10310 |
|  | % к пред. году     | –         | 105,5 | 101,2 | 108,3 | 107,6 | 108,5 |
| Доходы без учета межбюджетных трансфертов                | млрд руб.          | 5874      | 6382  | 6649  | 7532  | 8183  | 9029  |
|  | % к пред. году     | –         | 108,7 | 104,2 | 111,3 | 108,6 | 110,3 |

*Источник:* Федеральное казначейство, Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов», расчеты авторов.

Следует отметить, что сокращение объемов субсидий соответствует целям государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.03.2013 г. № 376-р. В качестве приоритетов развития системы межбюджетных отношений программой установлены снижение доли целевых трансфертов и переход к преимущественно нецелевой финансовой поддержке. Соответственно, одним из показателей достижения целей программы является доля дотаций в межбюджетных трансфертах. Таблица 33 демонстрирует одновременное сокращение доли субсидий и увеличение доли дотаций, при этом доля дотаций существенно выше заявленной в указанной программе (в соответствии с программой доля дотаций в 2014–2016 гг. должна составить соответственно 38, 39 и 40%).

Вместе с тем часть дотаций на обеспечение сбалансированности по своему характеру практически ничем не отличаются от субсидий, поскольку имеют целевой характер и предоставляются на условиях софинансирования. К таковым можно отнести следующие (в рамках подпрограммы «Поддержание устойчивого исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ»):

- дотация в целях обеспечения сбалансированности бюджета Омской области;

- дотация в целях обеспечения сбалансированности бюджета города федерального значения Санкт-Петербурга;
- дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы.

Таблица 33

**Структура межбюджетных трансфертов  
в 2013–2016 гг., млрд руб.**

| Показатель  | 2013   | 2014  | 2015   | 2016  |
|---|--------|-------|--------|-------|
| Межбюджетные трансферты                                 | 1487,9 | 1233  | 1308   | 1281  |
| В том числе:  |        |       |        |       |
| Дотации, из них:  | 41,6   | 48,2  | 49,3   | 51,8  |
| <i>дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности</i> | 28,1   | 35,7  | 35,3   | 36,0  |
| <i>дотации на обеспечение сбалансированности</i>        | 12,0   | 11,4  | 13,0   | 14,8  |
| Субсидии  | 34,7   | 26,0  | 23,3   | 19,7  |
| Субвенции   | 18,4   | 20,7  | 23,2   | 24,1  |
| Иные межбюджетные трансферты                            | 6,0    | 5,1   | 4,2    | 4,3   |
| Межбюджетные трансферты без учета субвенций             | 1214,2 | 977,0 | 1004,0 | 971,7 |
| В том числе:  |        |       |        |       |
| Дотации, из них (%):                                    | 50,2   | 60,8  | 64,2   | 68,4  |
| <i>дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности</i> | 34,5   | 45,0  | 46,0   | 47,5  |
| <i>дотации на обеспечение сбалансированности</i>        | 14,6   | 14,4  | 16,9   | 19,5  |
| Субсидии  | 42,5   | 32,8  | 30,3   | 26,0  |
| Иные межбюджетные трансферты                            | 7,4    | 6,4   | 5,5    | 5,6   |

Источник: Федеральное казначейство, Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов», расчеты авторов.

Отнесение к дотациям межбюджетных трансфертов, по своим характеристикам являющихся целевыми (целевой характер в данном случае относится не к расходованию передаваемых финансовых средств, а к достижению целевого качественного результата), таким образом, весьма спорно и ставит под сомнение достижение заявленных показателей доли нецелевой финансовой помощи бюджетам субъектов РФ.

Одним из показателей качества трехлетнего бюджетного планирования является отклонение вновь утверждаемых параметров бюджета на очередной финансовый год и первый год планового периода от аналогичных значений, утвержденных на эти годы предыдущим законом о бюджете. Сравнение объемов межбюджетных трансфертов (табл. 34) показывает, что объемы всех видов межбюджетных трансфертов были скорректированы в сторону увеличения: на 2014 г. для дотаций и субсидий объем корректировки в среднем составил 3–6%, на 2015 г. – 10–13%. Положительная корректировка объемов межбюджетных трансфертов помогла избежать еще большего дисбаланса консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Вместе с тем существенная корректировка объемов субвенций и иных межбюджетных трансфертов показывает, что параметры региональных бюджетов на плановый период существенно зависят от вновь принимаемых федеральных решений, что, в свою очередь, не снимает вопросов относительно устойчивости региональных финансов.

Основной объем дотаций на обеспечение сбалансированности (соответственно 120, 130 и 150 млрд руб. на 2014–2016 гг., что составляет порядка 30% общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации) связан с финансовым обеспечением исполнения указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. В данном случае речь идет о дополнительном финансовом обеспечении текущих расходных обязательств, которые имеют постоянный характер. Вместе с тем финансовое обеспечение текущих расходных обязательств осуществляется путем предоставления

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Трудность в использовании данного механизма в текущих условиях обусловлена невозможностью его применения для предоставления трансфертов субъектам Российской Федерации, уровень бюджетной обеспеченности которых находится в интервале от 1 до 2, а также тем, что методика распределения дотаций на выравнивание не была скорректирована на то, чтобы учитывать требование доведения заработной платы большинства работников бюджетной сферы до среднего по экономике субъекта Российской Федерации уровня. Однако можно было бы регионам-донорам выделять соответствующую помощь в виде субсидий, а остальным – в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Таблица 34

**Межбюджетные трансферты, утвержденные в федеральном бюджете на 2013–2015 гг. и в федеральном бюджете на 2014–2016 гг., млрд руб.**

| Показатель  | 2014                       |                            |            | 2015                       |                            |            |
|---|----------------------------|----------------------------|------------|----------------------------|----------------------------|------------|
|   | Федеральный закон № 216-ФЗ | Федеральный закон № 349-ФЗ | Прирост, % | Федеральный закон № 216-ФЗ | Федеральный закон № 349-ФЗ | Прирост, % |
| Межбюджетные трансферты   | 1184                       | 1233                       | 4,1        | 1168                       | 1308                       | 12,0       |
| Дотации   | 592                        | 594                        | 0,3        | 582                        | 644                        | 10,6       |
| <i>В том числе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности</i> | 419                        | 440                        | 5,0        | 419                        | 462                        | 10,2       |
| <i>В том числе дотации на обеспечение сбалансированности</i>        | 161                        | 141                        | -12,5      | 151                        | 170                        | 12,6       |
| Субсидии  | 300                        | 320                        | 6,8        | 287                        | 304                        | 5,9        |
| Субвенции   | 244                        | 256                        | 4,7        | 254                        | 304                        | 19,4       |
| Иные межбюджетные трансферты  | 47                         | 62                         | 31,4       | 44                         | 56                         | 26,0       |

*Источник:* Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период до 2015 и 2016 годов», Федеральный закон 3.12.2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», расчеты авторов.

Приоритетами развития системы межбюджетных отношений, установленными государственной программой Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов РФ», являются также снижение количества субсидий посредством их консолидации в рамках государственных программ Российской Федерации (значения целевого показателя на 2014–2016 гг. – 80, 70 и 60 соответственно) и повышение доли субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, распределение которых между субъектами РФ утверждено приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период (значения целевого показателя на 2014–2016 гг. – 25, 30 и 35% соответственно). Если исходить из количества целевых статей, по которым планируется предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, то в соответствии с законом о федеральном бюджете в 2014–2016 гг. количество субсидий составляет 82 на 2014 г., 73 на 2015 г. и 62 на 2016 г. В свою очередь, оценочная доля распределенных субсидий на 2014 г. составляет 20,7%. Таким образом, темпы сокращения количества субсидий бюджетам субъектов РФ, а также роста доли распределенных субсидий несколько отстают от заданных, что потребует дополнительных усилий в этом направлении.

В целом в части предоставления межбюджетных трансфертов Федеральный закон от 2.12.2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» демонстрирует общую приверженность государственной бюджетной политики установленным приоритетам. Вместе с тем существуют высокие риски снижения реальной финансовой поддержки бюджетов субъектов Российской Федерации, а также излишне оптимистичные оценки темпов роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, недостижение которых может самым неблагоприятным образом отразиться на общей сбалансированности бюджетов на субфедеральном уровне, а также поставить под сомнение возможность исполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. Сохраняются также определенные резервы в части повышения эффективности структуры межбюджетных трансфертов, а также совершенствования методологии распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Представляется необходимой активизация работы в направлении консолидации межбюджетных субсидий и повышения доли субсидий, распределение которых между субъектами Российской Федерации утверждается приложением к закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.