

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика¹

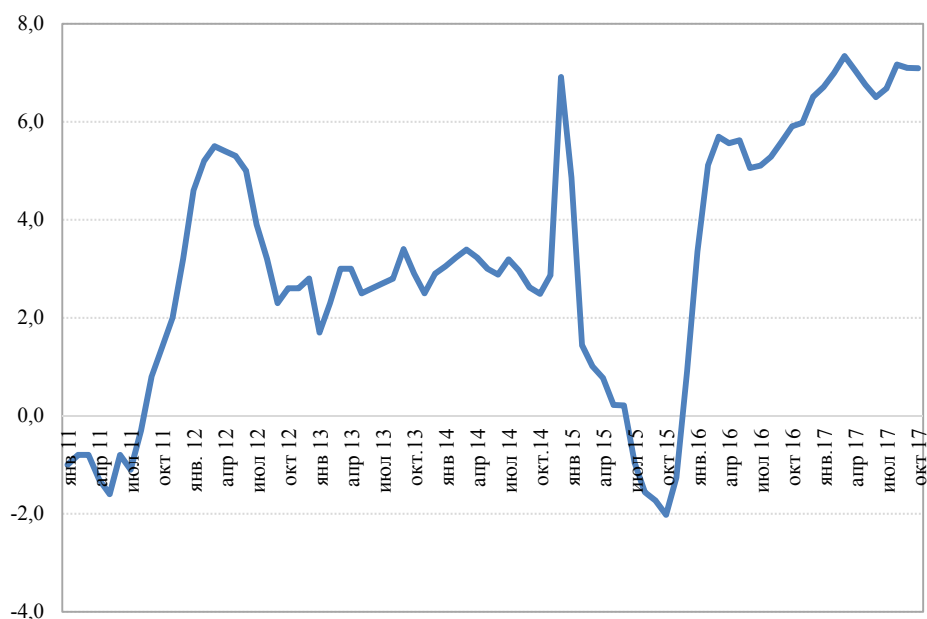
2.1.1. Направленность денежно-кредитной политики

Несмотря на значительное замедление инфляции, Банк России в 2017 г. достаточно медленно смягчал монетарную политику, считая сохраняющиеся инфляционные риски высокими. К их числу следует отнести возможное снижение цен на нефть и отток капитала, оживление потребительского спроса, неопределенность в области бюджетной политики, а также относительно высокий и нестабильный уровень инфляционных ожиданий. За 2017 г. ставка монетарной политики была снижена на 2,25 п.п. – до 7,75% годовых, тогда как инфляция (месяц к месяцу предыдущего года) за тот же период сократилась на 2,6 п.п. – до 2,5%. ЦБ РФ шесть раз снижал ключевую ставку: на 0,25 п.п. – 27 марта, на 0,5 п.п. – 2 мая, на 0,25 п.п. – 19 июня, на 0,5 п.п. – 18 сентября, на 0,25 п.п. – 30 октября и на 0,5 п.п. – 15 декабря.

В результате значительного замедления инфляции и инфляционных ожиданий в 2017 г., причины которого будут рассмотрены далее, при умеренном снижении ключевой ставки ужесточение условий кредитования, начавшееся в 2016 г., усилилось. Так, реальная ставка по кредитам юридическим лицам сроком до года в отдельные месяцы достигала уровня декабря 2014 г. (*рис. 1*). Поддержание реальной ставки денежного рынка в положительной области сдерживает рост потребительской активности, оказывая понижающее давление на инфляцию, что тем не менее несет риски замедления экономического роста.

Международные сопоставления ключевой ставки процента и инфляции показывают, что, несмотря на то что инфляция в России в 2017 г. достигла низких значений, сопоставимых с инфляцией в развитых странах, ключевая ставка по-прежнему сохраняется на относительно высоком уровне, сопоставимом со странами, инфляция в которых в 2–4 раза выше российской (*табл. 1*). Аналогичная ситуация наблюдается только в Бразилии, где при инфляции 2,7% ключевая ставка установлена ЦБ на уровне 7% годовых. В результате Россия и Бразилия занимают лидирующие позиции по уровню реальной ключевой ставки процента (*рис. 2*).

¹ Авторы: А. Божечкова, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; А. Киоцевская, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; А. Кнобель, ВАВТ, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; П. Трунин, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС.



Примечание. Реальная ставка процента рассчитана с использованием данных по инфляции за предыдущие 12 месяцев, исходя из предпосылки об адаптивном характере инфляционных ожиданий в России.

Рис. 1. Реальная ставка процента по кредитам до года юридическим лицам в России в 2011–2017 гг., % годовых (измерена на основе инфляции за предыдущие 12 месяцев)

Таблица 1

Инфляция и ключевая ставка в ряде развитых и развивающихся стран*

	Инфляция, %	Ключевая ставка, % годовых
Развивающиеся страны		
Перу	1,4	3,25
Венгрия	2,2	0,90
Польша	2,2	1,50
Чили	2,3	2,50
Россия	2,5	7,75
Бразилия	2,9	7,00
Индия	3,2	6,00
Индонезия	3,6	4,25
Колумбия	4,1	4,75
Южная Африка	4,5	6,75
Мексика	6,8	7,25
Казахстан	7,3	10,25
Турция	11,9	8,00
Развитые страны		
Норвегия	1,6	0,50
Канада	1,9	1,00
ЕС	1,7	0,00
Исландия	1,9	4,25
Новая Зеландия	1,6	1,75
США	2,1	1,50
Австралия	1,9	1,50
Чехия	2,4	0,50
Великобритания	3,0	0,50

* Данные по инфляции – декабрь 2017 г. к декабрю 2016 г., данные по ключевой ставке – на конец декабря 2017 г.

Источник: интернет-сайты центральных банков.

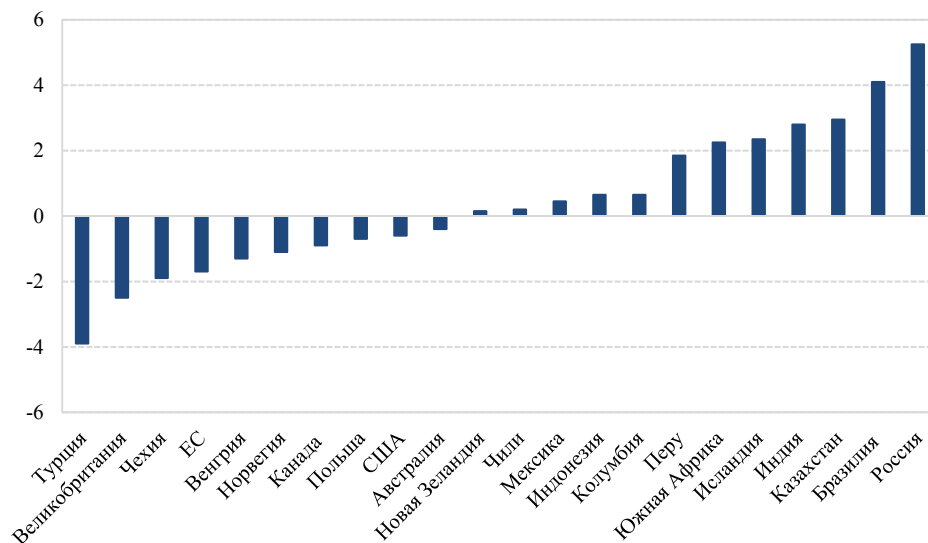


Рис. 2. Реальная ключевая ставка процента на конец 2017 г., % годовых (измерена на основе инфляции за предыдущие 12 месяцев)

Источник: сайты центральных банков, расчеты авторов.

Отметим, что, по оценкам Банка России, равновесный уровень реальной ключевой ставки процента для российской экономики составляет 2–3% годовых при целевой инфляции в 4%. По всей видимости, ЦБ РФ продолжит смягчать денежно-кредитную политику, постепенно доведя на горизонте 1,5–2 лет ключевую ставку до нейтрального уровня в 6–7%.

2.1.2. Денежный рынок

Одной из ключевых особенностей функционирования денежного рынка в 2017 г. стал структурный профицит ликвидности банковского сектора, обусловленный эмиссией за счет расходования средств суверенных фондов. В связи с этим Банк России принимал меры по сокращению инструментов предоставления ликвидности банкам и расширению подходов к ее абсорбированию.

Так, с 3 апреля 2017 г. Банк России приостановил предоставление кредитов, обеспеченных золотом, учитывая не востребованность этого инструмента кредитными организациями в условиях профицита ликвидности. Напомним, что задолженность банковского сектора по данному инструменту принимает нулевые значения с августа 2016 г. В среднем с марта 2012 г. по июнь 2016 г. она составляла 540,5 млн руб.

С целью абсорбирования избыточной рублевой ликвидности Банк России начал проводить аукционы по размещению собственных купонных облигаций. По данным на 1 ноября 2017 г., объем выпущенных ценных бумаг составил 328,2 млрд руб. Первый аукцион по размещению собственных купонных облигаций Банк России провел 15 августа 2017 г., в рамках которого регулятор предложил кредитным организациям ОБР в объеме 150 млрд руб., при этом спрос составил 173,5 млрд руб. (дата погашения – 15 ноября 2017 г.). В рамках размещения регулятором второго выпуска ОБР банки в октябре и ноябре не выбрали лимит: при общем объеме предложения 500 млрд руб. совокупный спрос со стороны банков составил 226,1 млрд руб. (дата погашения – 17 января 2018 г.).

Спрос на облигации третьего выпуска ОБР оказался еще более низким и составил 77,8 млрд руб. при объеме предложения 500 млрд руб. В декабре 2017 г. в рамках четвертого выпуска ОБР величина спроса составила 48,4 млрд руб., тогда как предложение оказалось равным 200 млрд руб. По всей видимости, это связано с тем, что, несмотря на профицит ликвидности, происходит ее неравномерное распределение между банками.

Банк России 1 сентября 2017 г. ввел механизм экстренного предоставления ликвидности (МЭПЛ), направленный на санацию банков. Теперь банки, которые будут испытывать временные проблемы с ликвидностью, могут обратиться в Банк России и получить средства на срок до 90 дней по фиксированной ставке, соответствующей ключевой ставке, увеличенной на 1,75 п.п. Решение о предоставлении банку средств в рамках МЭПЛ принимается регулятором с учетом его финансовой устойчивости, а также системной значимости. Так, в рамках инструмента МЭПЛ, а также займов РЕПО по фиксированной ставке на санацию банка «ФК Открытие» в 2017 г. было направлено 1,06 трлн руб.

В результате укрепления рубля и стабильной ситуации на валютном рынке в течение года спрос банков на валютное рефинансирование со стороны ЦБ РФ также снижался. Напомним, что данный инструмент пользовался большим спросом со стороны банков в 2014–2015 гг. Так, в пик кризиса 2015 г. задолженность банков перед ЦБ РФ по операциям валютного РЕПО составляла 35 млрд долл., тогда как в сентябре 2017 г. – лишь 897,6 млн долл. Отметим, что в кризисные периоды использование данного инструмента способствовало стабилизации ситуации на валютном рынке. Однако если в 2016 г. в среднем задолженность банков перед ЦБ РФ по операциям валютного РЕПО составляла 14,3 млрд долл., то за 2017 г. задолженность существенно сократилась, составив в среднем 3,4 млрд долл. При этом с начала 2017 г. основной объем средств по аукционам валютного РЕПО предоставлялся сроком 28 дней (рис. 3), средневзвешенная ставка по которым составляла 3,1% (4,2% годовых в 2016 г.). С 11 сентября 2017 г. ЦБ РФ прекратил проведение регулярных аукционов РЕПО в иностранной валюте на срок 7 и 28 дней.

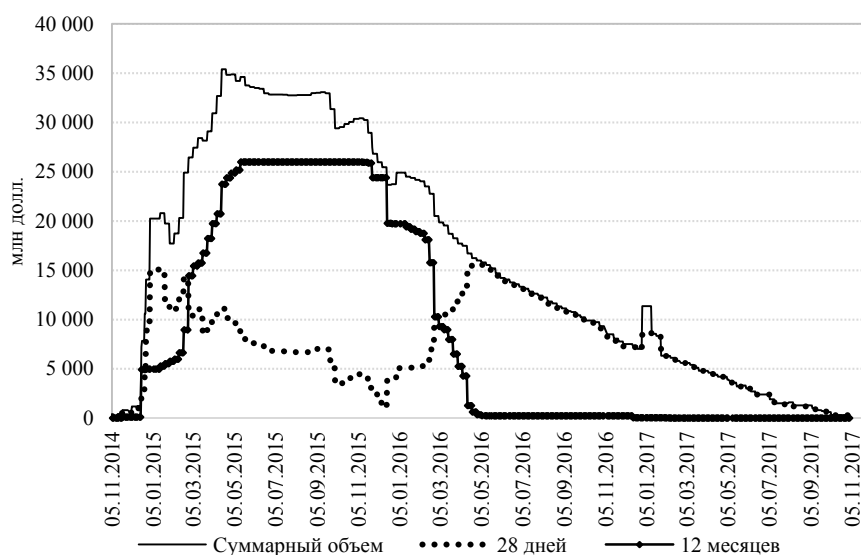


Рис. 3. Задолженность кредитных организаций перед ЦБ РФ по второй части сделок РЕПО в иностранной валюте в 2014–2017 гг.

Источник: Банк России.

Спрос банков на валютное рефинансирование через сделки «валютный своп» в 2017 г. увеличился. В среднем объем такой сделки по предоставлению валютной ликвидности банковской системе в 2017 г. составлял 576,7 млн долл. (в 2016 г. – 498,4 млн долл.). Ставка по рублевой части сделки составляла 6,75–9%, по валютной – 2,2–2,9%. Отметим, что значительный рост спроса на сделки «валютный своп» произошел в декабре 2017 г., когда средний размер сделки вырос в 2,3 раза по сравнению с декабрем 2016 г. и достиг 1,4 млрд долл. По всей видимости, рост спроса на сделки «валютный своп» связан с ростом спроса банков на валютную ликвидность к концу года в условиях прекращения операций валютного РЕПО.

По всей видимости, ситуация профицита ликвидности сохранится и в 2018 г., поэтому регулятор продолжит гибко использовать инструменты абсорбирования ликвидности банковского сектора, стремясь удерживать однодневную ставку денежного рынка вблизи ставки монетарной политики. При этом в случае необходимости регулятор будет расширять спектр инструментов предоставления ликвидных активов.

В условиях структурного профицита ликвидности в 2017 г. наблюдалось снижение задолженности кредитных организаций перед Банком России (табл. 2). По итогам января – декабря 2017 г. величина кредитов, депозитов и прочих привлеченных средств, полученных кредитными организациями, уменьшилась в 1,4 раза и составила 2,0 трлн руб. (в 2016 г. было зафиксировано снижение в 2 раза – до 2,7 трлн руб.) (рис. 4). Напомним, что сокращение задолженности кредитных организаций перед ЦБ РФ началось в 2015 г. в результате притока средств в банковский сектор по бюджетному каналу. При этом, по данным на начало 2015 г., пиковые значения задолженности банков перед ЦБ РФ достигали 9,3 трлн руб.

Вплоть до июля 2017 г. в структуре требования ЦБ РФ к банковскому сектору преобладала задолженность по кредитам под залог нерыночных активов (329 млрд руб., по данным на 30 июня), тогда как задолженность по аукционам РЕПО на ту же дату составляла лишь 77,2 млрд руб. Однако за июль – август 2017 г. задолженность банков перед ЦБ по сделкам РЕПО выросла на 664 млрд руб., что преимущественно связано с предоставлением регулятором кредита банку «Открытие». Отметим, что данная величина не включает средства, предоставленные банку «Открытие» по механизму МЭПЛ, по нашим оценкам, составившие 330 млрд руб. В конце сентября в результате полного возврата кредита банком «Открытие» структура задолженности банковского сектора перед ЦБ вернулась к прежнему соотношению.

Таблица 2

Баланс Банка России в 2015–2017 гг.

	01.01.2016		01.01.2017		01.12.2017	
	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов
1	2	3	4	5	6	7
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	21 995,2	62,9	18 005,1	62,1	19 608,4	62,2
Кредиты и депозиты	6 400,3	18,3	4 175,1	14,4	3 816,7	12,1
Драгоценные металлы	3 647,3	10,4	3 747,5	12,9	4 537,3	14,4
Ценные бумаги	719,9	2,1	528,9	1,8	433,9	1,4
Прочие активы	920,4	2,6	1 013,4	3,5	1 616,1	5,1
Итого по активу	34 947,2	100	28 974,1	100,0	31 523,7	100,0

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7
Наличные деньги в обращении	8 522,5	24,4	8 790,1	30,3	8 864,3	28,1
Средства на счетах в Банке России	12 573,3	36,0	9 985,5	34,5	11 697,2	37,1
В том числе: правительства РФ	8 130,7	23,3	4 662,0	16,1	5 950,7	18,9
кредитных организаций – резидентов	2 528,3	7,2	3 093,3	10,7	3 905,9	12,4
Средства в расчетах	0,4	0,0	2,8	0,0	10,5	0,0
Выпущенные ценные бумаги	–	–	–	–	306,2	1,0
Обязательства перед МВФ	1 074,2	3,1	1 392,9	4,8	1 417,6	4,5
Прочие пассивы	160,4	0,5	111,4	0,4	576,1	1,8
Капитал	12 503,7	35,8	8 647,85	29,8	8 651,9	27,4
Прибыль отчетного года	–	–	43,7	–	–	–
Итого по пассиву	34 947,2	100	28 974,1	100	31 523,7	100

Источник: Банк России.

В 2017 г. банки активно размещали средства на депозитах в Банке России на срок 1–7 дней. Отметим, что наиболее востребованным оказались депозитные аукционы сроком на 1 неделю. В среднем объем средств, привлекаемых в рамках подобных аукционов, составлял 814,6 млрд руб., а средневзвешенная ставка оказалась равной 9,0% годовых.

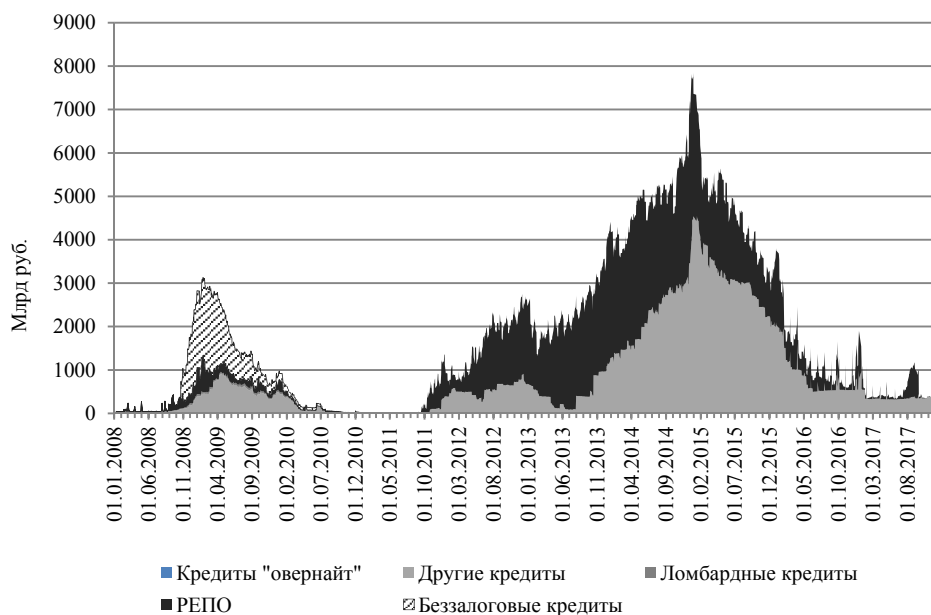


Рис. 4. Рублевая задолженность коммерческих банков (по основным инструментам) в Банке России в 2008–2017 гг.

Источник: Банк России.

Ставка процента на рынке межбанковского кредитования¹ за 2017 г. уменьшилась на 2,4 п.п. (с 10,1% годовых в среднем в январе 2017 г. до 7,7% годовых в среднем в ноябре 2017 г.). В целом в течение 2017 г. межбанковская ставка процента не выходила за рамки процентного коридора, устанавливаемого ЦБ РФ. В отдельные периоды во второй половине года на денежном рынке наблюдались избыточная волатильность и смещение ставки МІАСР к нижней границе процентного коридора, что, по всей видимости, связано с ростом предложения на рынке межбанковского кредитования со стороны банков, в которые поступил большой объем ликвидности в результате операций их клиентов, а также операций Фонда консолидации банковского сектора, созданного в мае 2017 г. для санации проблемных банков. Среднегодовое значение ставки МІАСР по однодневным межбанковским кредитам в рублях снизилось с 10,5% годовых в 2016 г. до 8,9% годовых в 2017 г. (рис. 5).

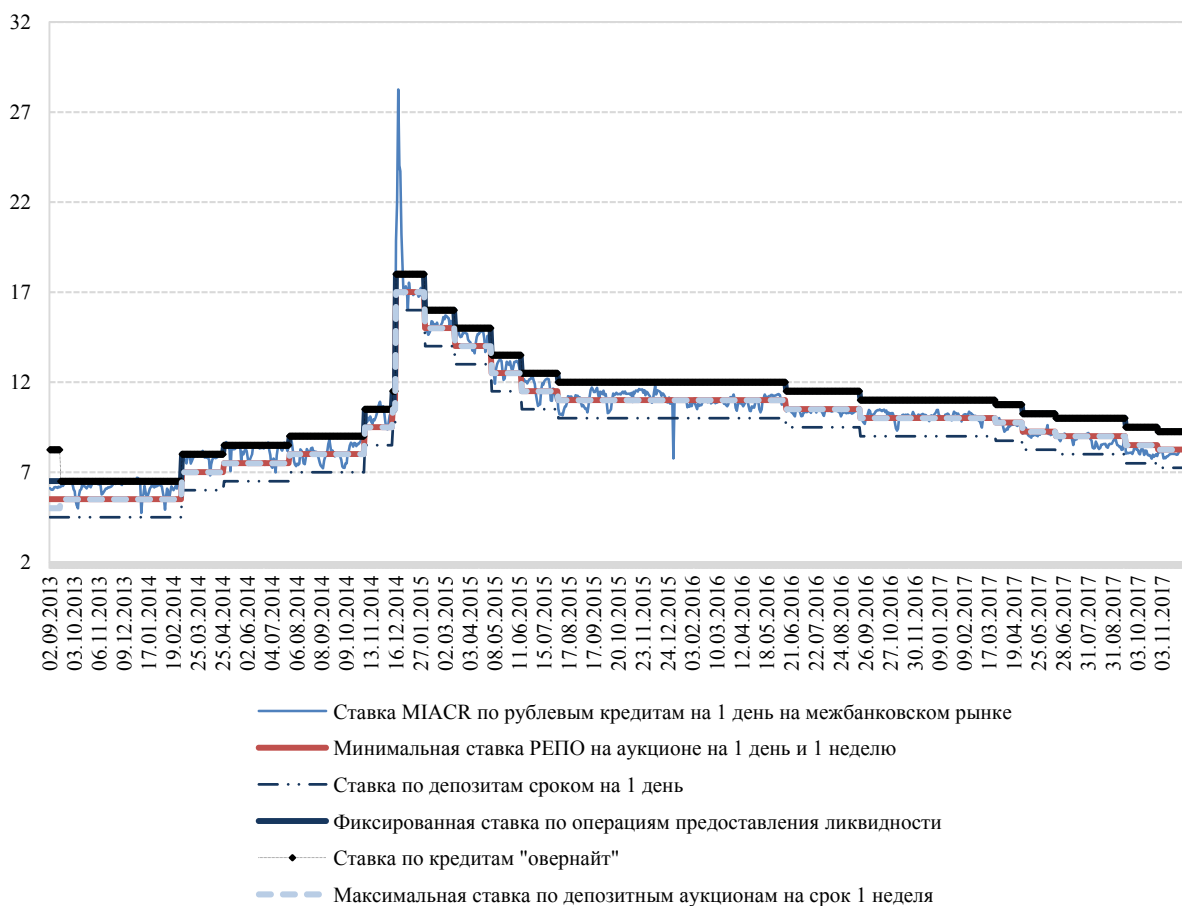
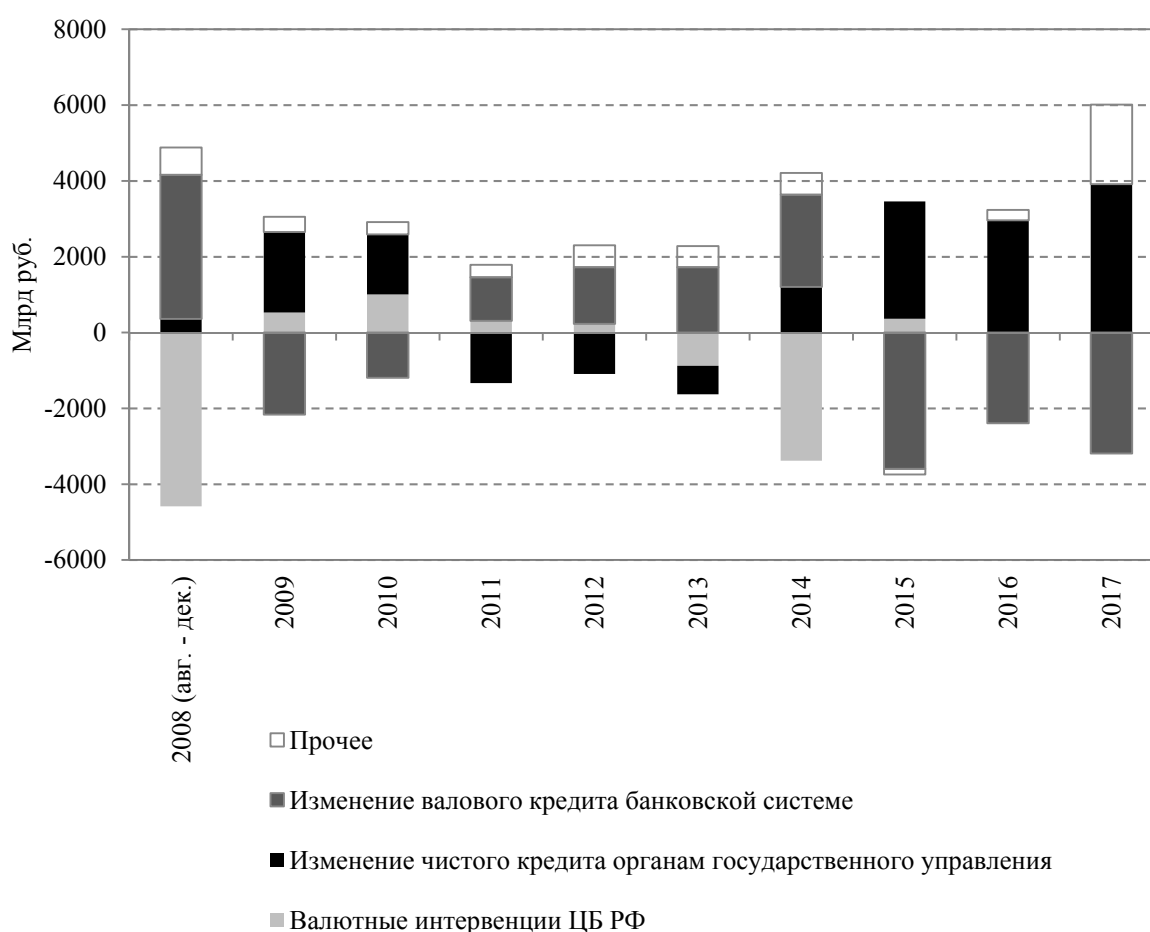


Рис. 5. Коридор процентных ставок Банка России и динамика межбанковского рынка в 2013–2017 гг.

Источник: Банк России, расчеты Института Гайдара.

¹ Межбанковская ставка – среднемесячная ставка МІАСР по однодневным межбанковским кредитам в рублях.

В январе – декабре 2017 г. наиболее значимыми источниками формирования денежной базы в широком определении, как и в 2015–2016 гг., стало изменение остатков средств на счетах расширенного правительства в ЦБ РФ, а также операции Банка России по предоставлению средств банковскому сектору. Так, положительный прирост денежной базы за счет расходования средств суверенных фондов за 2017 г. составил 3,9 трлн руб., тогда как в результате сокращения задолженности банков перед регулятором денежная база снизилась на 3,2 трлн руб. В целом за 2017 г. денежная база в широком определении увеличилась на 23,7% и на 1 января 2018 г. составила 14,7 трлн руб. Отметим, что за 2016 г. денежная база увеличилась на 7,6% – до 11,9 трлн руб. (рис. 6). По всей видимости, аналогичная структура формирования денежного предложения сохранится и в 2018 г., поскольку одним из основных источников покрытия дефицита бюджета в 2018 г. станет Фонд национального благосостояния.



Примечание. Для 2017 г. данные по валютным интервенциям ЦБ РФ и балансу ЦБ РФ на момент написания обзора отсутствовали.

Рис. 6. Основные факторы изменения денежной базы (в широком определении) в 2008–2017 гг.

Источник: Банк России, расчеты Института Гайдара.

Среди наиболее быстро растущих компонент широкой денежной базы по итогам 2017 г. можно выделить депозиты банков в Банке России, они увеличились в 3 раза – до 2373,2 млрд руб. Это связано с ситуацией профицита ликвидности банковского сектора и низкой готовностью банков кредитовать как другие банки, так и компании из-за сохранения высоких рисков и неопределенности относительно дальнейшего развития экономики. Наличные деньги в обращении увеличились на 8,5% – до 9539,0 млрд руб., величина корреспондентских счетов выросла на 5,9% – до 1930,7 млрд руб., а обязательных резервов – на 4,4% – до 506,2 млрд руб. Эмиссия облигаций Банка России составила 352,4 млрд руб. В целом объем избыточных резервов¹ за 2017 г. увеличился в 2 раза и составил 4656,3 млрд руб. (табл. 3).

Таблица 3

**Динамика денежной базы в широком определении
в 2017 г., млрд руб.**

	01.01.2017	01.04.2017	01.07.2017	01.10.2017	01.01.2018
Денежная база (в широком определении)	11 882,7	11543,5	11596,4	12916,2	14701,5
– наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций	8 789,8	8394,9	8752,7	8895,1	9539,0
– корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	1 822,7	2143,9	1675,3	2225,0	1930,7
– обязательные резервы	484,7	510,5	509,7	536,7	506,2
– депозиты кредитных организаций в Банке России	785,5	494,2	658,6	1109,8	2373,2
– облигации Банка России у кредитных организаций	0	0	0	149,7	352,4
Справочно: избыточные резервы	2608,2	2638,1	2333,9	3484,5	4656,3

Источник: Банк России.

По итогам 2017 г. величина международных резервных активов Банка России увеличилась на 55 млрд долл. (14,6%) и на начало 2018 г. составила 432,7 млрд долл. (рис. 7). При этом объем валютных резервов вырос на 38,5 млрд долл. (на 12,1%). Отметим, что частично рост валютных резервов связан с покупкой Минфином России иностранной валюты на внутреннем валютном рынке, составившей по итогам 2017 г. около 827,7 млн руб. (36,8% прироста валютных резервов), и с погашением валютной задолженности банковского сектора перед ЦБ РФ (7,9 млрд долл. по итогам 2017 г., или 20,5% прироста валютных резервов). Запасы монетарного золота за 2017 г. увеличились на 16,5 млрд долл. (на 27,3%) по сравнению с началом года. Это связано с положительной переоценкой данного актива в 2017 г. в размере 7,4 млрд долл., несмотря на снижение цен на золото на мировых рынках в отдельные месяцы 2017 г. В результате на 1 января 2018 г. доля валютных резервов в общей сумме резервных активов составила 82,3% (84,1% в 2016 г.), а удельный вес золота – 17,7% (15,9% в 2016 г.). В настоящее время объем резервов является достаточным для обеспечения стабильности платежного баланса РФ, поскольку покрывает как 16 месяцев импорта товаров и услуг в РФ (17 месяцев в 2016 г.), так и выплаты по внешнему долгу, которые предстоит осуществить в 2018 г.

¹ Избыточные резервы банковской системы включают депозиты кредитных организаций в Банке России, корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России, а также облигации Банка России у кредитных организаций.

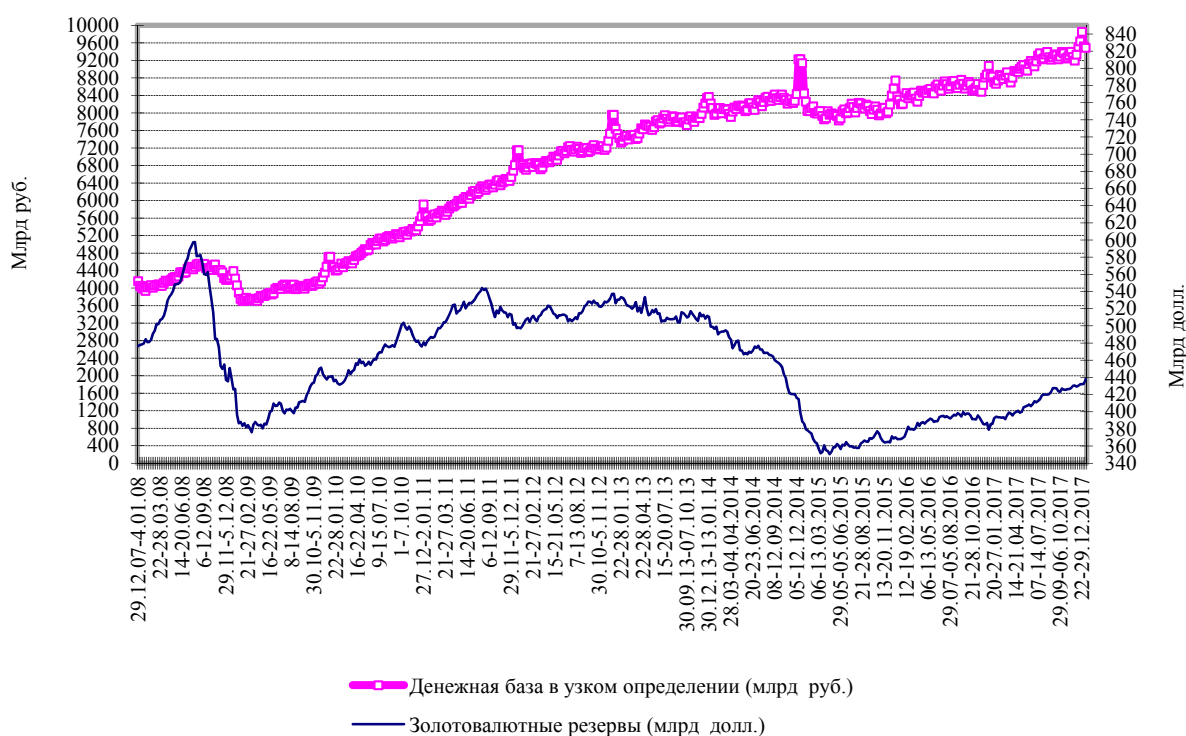


Рис. 7. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных (международных) резервов РФ в 2008–2017 гг.

Источник: Банк России.

Среднемесячный рост денежной массы М2 в 2017 г. составил 10,3% (7,4% в 2014 г., 6,5% в 2015 г., 11,3% в 2016 г.). За 2017 г. денежная база в среднем в годовом выражении увеличивалась на 11,2%. В результате денежный мультипликатор (отношение М2 к денежной базе) практически не изменился и составил 3,2 по сравнению с 3,3 в 2016 г. (в 2014 г. – 3,2, в 2015 г. – 3,3). Такое значение денежного мультипликатора является средним значением для развивающихся экономик (Украина, Белоруссия, Казахстан), в то время как в развитых странах оно, 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 1993–2017 г. денежный мультипликатор вырос с 3,1 до 5,7.

По предварительным оценкам, уровень монетизации российской экономики (отношение М2 к ВВП) за период 1999–2017 гг. увеличился в 3 раза – до 59,4% в 2017 г., практически достигнув уровня стран Центральной и Восточной Европы, традиционно характеризующихся более высокой степенью монетизации. Например, в Польше отношение М2 к ВВП в 2016 г. составило 68,1% (40,2% в 1999 г.). Для сравнения: в Белоруссии отношение М2 к ВВП за аналогичный период выросло в 2,2 раза – до 36,0%, в Казахстане – в 3,1 раза – до 42,4%, на Украине – в 2,8 раза – до 46,3%. В развитых странах монетизация ВВП в связи с более высоким уровнем развития финансовой системы еще выше: например, в Великобритании данный показатель в 2016 г. достиг 142,5%, в Швейцарии – 190%.

2.1.3. Инфляционные процессы

По итогам 2017 г. инфляция составила 2,5%, оказавшись существенно ниже аналогичного показателя 2016 г. (5,4%). В течение января – декабря 2017 г. инфляция практически непрерывно снижалась с 5,0 до 2,5%, несколько увеличившись лишь в июне (рис. 8). При этом впервые инфляция достигла целевого ориентира в середине мая 2017 г., а в августе и сентябре 2017 г. в российской экономике впервые с августа 2011 г. наблюдалась дефляция (-0,5 и -0,1% соответственно). Замедлению инфляционных процессов способствовали укрепление рубля, хороший урожай, а также умеренно жесткая политика Банка России. В результате инфляция обновила исторический минимум, достигнутый годом ранее.

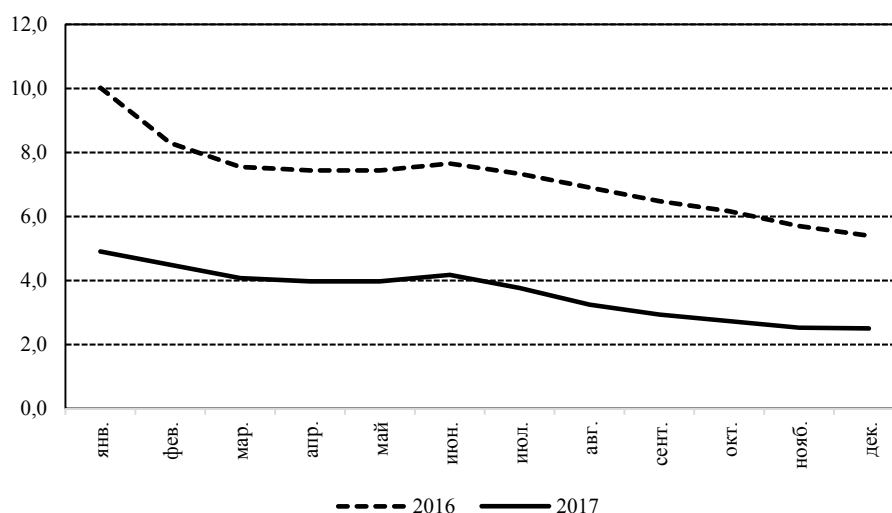


Рис. 8. Темп прироста ИПЦ в 2016–2017 гг., %, за предыдущие 12 месяцев

Источник: Росстат; расчеты Института Гайдара.

Как показано в табл. 4, замедлению инфляции в 2017 г. способствовала динамика цен на продовольственные товары – 1,1% в декабре 2017 г. по отношению к декабрю 2016 г. по сравнению с 4,6% в декабре 2016 г. относительно декабря 2015 г. (рис. 9). Так, в июле – сентябре 2017 г. в данном секторе наблюдалась дефляция (-1% в июле, -1,8% в августе, -0,7% в сентябре), обеспеченная преимущественно снижением цен на плодоовощную продукцию (-8,3% в июле, -15,5% в августе, -6,9% в сентябре) в связи с рекордным урожаем. Отметим, что ранее столь сильное падение цен на продовольственные товары имело место лишь в августе 2003 г. (-1,7%), при этом цены на плодоовощную продукцию снизились тогда на 7,2%. Увеличению цен на продовольственные товары в декабре 2017 г. по отношению к декабрю 2016 г. способствовало подорожание сливочного масла (на 9,6%), молока и молочной продукции (на 5,2%), рыбы и морепродуктов (на 3,8%), алкогольных напитков (на 2,9%).

Темп прироста цен на непродовольственные товары замедлился с 6,5% в декабре 2016 г. по отношению к декабрю 2015 г. до 2,8% в декабре 2017 г. по отношению к декабрю 2016 г. Замедлению инфляции способствовало прежде всего снижение цен на бытовую технику (в среднем -2,3% в декабре 2017 г. по отношению к декабрю 2016 г.) и на

медикаменты (-3,4% в декабре 2017 г. по отношению к декабрю 2016 г.) в связи с укреплением рубля с учетом высокой доли импорта непродовольственных товаров из-за рубежа. Отметим, что быстрее всего в данной товарной группе в связи с повышением акцизов росли цены на табачные изделия (на 8,6%) и бензин (на 7,3%).

В декабре 2017 г. платные услуги населению подорожали на 4,4% по сравнению с декабрем 2016 г. Заметный вклад в удорожание платных услуг внес рост цен на услуги образования (на 7,5%), пассажирского транспорта (на 6,8%), дошкольного воспитания (на 5,2%), на медицинские услуги (на 5,0%), услуги связи (на 4,7%).

Базовая инфляция, исключая изменение цен, связанное с сезонными и административными факторами, в 2017 г. плавно снижалась с 5,5% в январе 2017 г. по отношению к январю 2016 г. до 2,1% в декабре 2017 г. по сравнению с декабрем 2016 г. Это свидетельствует о том, что замедление инфляции в 2017 г. является устойчивым по отношению к воздействию временных факторов.

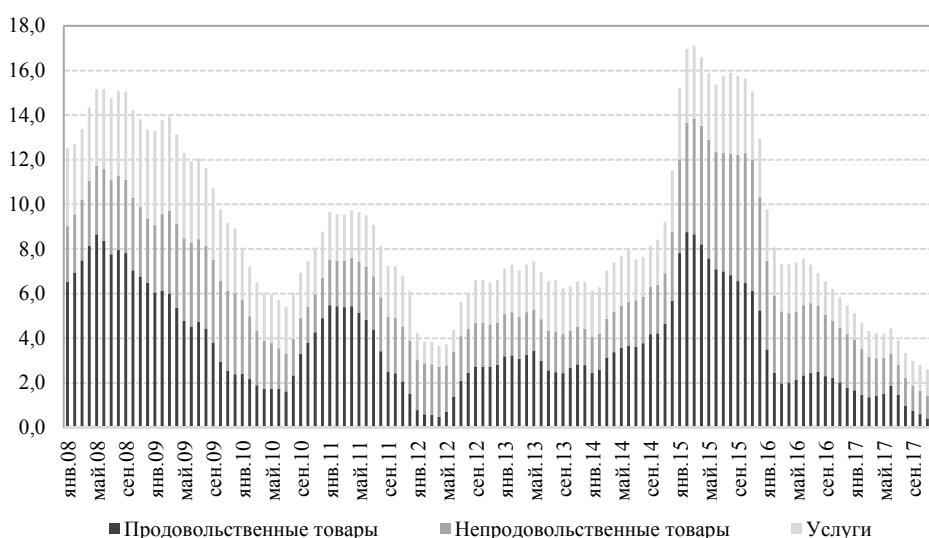


Рис. 9. Структура инфляции в 2008–2017 гг., %, месяц к соответствующему месяцу предыдущего года

Источник: Росстат; расчеты Института Гайдара.

Инфляционные ожидания населения в 2017 г. также снижались. Их медианное значение на год вперед, по опросу «ИнФОМ», публикуемому Банком России, сократилось с 10,9% в январе до минимального за всю историю наблюдений значения – 8,7% в ноябре и декабре 2017 г. Оценки Банка России, полученные на основе опроса респондентов о предполагаемом направлении изменения инфляции, также свидетельствуют о снижении инфляционных ожиданий населения. Так, вероятностная оценка инфляции в декабре составила 2,4%, оказавшись ниже аналогичного показателя за январь на 2,2 п.п.¹ Отметим, что медианное значение ожидаемой инфляции на год вперед в январе – ноябре 2017 г. превышало фактическую инфляцию за предыдущие 12 месяцев на 5,8–7,1 п.п. В целом относительно высокие инфляционные ожидания, их нестабильный характер, а также

¹ Бюллетень Банка России «Инфляционные ожидания и потребительские настроения населения». 2017. № 8 (август).

инерционность замедляют процесс перехода Банка России от умеренно жесткой к нейтральной монетарной политике. В то же время необходимо отметить, что превышение уровнем инфляционных ожиданий населения целевого значения инфляции является типичным как для развитых, так и для развивающихся стран, поэтому предполагать замедление инфляционных ожиданий в РФ до 4% вряд ли стоит. По всей видимости, в 2018–2019 гг. ожидания достигнут некоторого устойчивого уровня, позволяющего ЦБ РФ перейти к проведению нейтральной денежно-кредитной политики.

Отметим, что одним из источников инфляционных рисков остается восстановление потребительского спроса, поддерживаемого ростом реальной заработной платы в условиях замедления инфляции. Начиная с апреля 2017 г. (впервые с декабря 2014 г.) наблюдался рост оборота розничной торговли, достигший в среднем в апреле – ноябре 1,9% по отношению к аналогичному периоду 2016 г., что, по всей видимости, обусловлено ростом потребительского кредитования. К источникам возможного ускорения инфляции в ближайшие месяцы следует также отнести сохраняющуюся неопределенность внешних условий функционирования российской экономики. В частности, ситуация на рынке нефти остается нестабильной, а возможное ужесточение денежно-кредитной политики ФРС США при одновременном снижении ключевой ставки в РФ может уменьшить приток капитала в Россию.

Таблица 4

Годовой темп прироста цен на отдельные виды потребительских товаров и услуг в 2015–2017 гг., % к декабрю предыдущего года

	2015	2016	2017	2015–2017
ИПЦ	12,9	5,4	2,5	22,0
Продовольственные товары	14	4,6	1,1	20,6
Масло сливочное	10,6	20,5	9,6	46,1
Рыба и морепродукты	20,9	8,6	3,8	36,3
Масло подсолнечное	37,2	3,4	-8,6	29,7
Молоко и молочная продукция	11,5	9,5	5,2	28,4
Макаронные изделия	19,5	4,5	-0,7	24,0
Хлеб и хлебобулочные изделия	13,2	5,9	2,7	23,1
Алкогольные напитки	10,7	6,4	2,9	21,2
Фруктовоовощная продукция	17,4	-6,8	1,2	10,7
Крупа и бобовые	15,5	6,4	-13	6,9
Мясо и птица	4,3	1,6	-2,3	3,5
Яйца	9,8	-0,7	-14,2	-6,5
Непродовольственные товары	13,7	6,5	2,8	24,5
Табачные изделия	26,6	17,8	8,6	62,0
Ткани	19,7	7,6	3,7	33,6
Моющие и чистящие средства	22,4	6,3	0,6	30,9
Обувь	15,1	9,2	4	30,7
Трикотажные изделия	13	7,5	3,3	25,5
Одежда и белье	12,8	7,3	3	24,7
Медикаменты	19,6	4,9	-3,4	21,2
Бензин автомобильный	4,8	3,8	7,3	16,7
Услуги	10,2	4,9	4,4	20,7
Услуги дошкольного воспитания	16,8	9,3	5,2	34,3
Услуги пассажирского транспорта	10,7	6,6	6,8	26,0
Медицинские услуги	11,1	7,8	5	25,8
Услуги образования	8,7	4,9	7,5	22,6
Жилищно-коммунальные услуги	10,1	5,4	4,6	21,4
Услуги связи	2,9	3,7	4,7	11,7

Источник: Росстат.

В завершение данного раздела сравним темпы прироста потребительских цен в России и других странах (табл. 5).

Таблица 5

**Динамика индексов потребительских цен в разных странах
в 2015–2017 гг., % в год**

	2015	2016	2017	2015–2017
Азербайджан	7,6	15,7	12,9	40,6
Армения	-0,1	-1,1	2,6	1,4
Белоруссия	12,0	10,6	4,6	29,6
Казахстан	13,6	8,5	7,3	32,3
Киргизия	3,4	-0,5	3,7	6,7
Молдавия	13,6	2,4	7,3	24,8
Россия	12,9	5,4	2,5	22,0
Таджикистан	5,0	6,1	6,7	18,9
Украина	43,3	12,4	13,7	83,1
Германия	0,2	0,5	1,7	2,4
Франция	0,0	0,2	1,2	1,4
США	0,1	1,3	2,1	3,5
Нидерланды	0,6	0,3	1,3	2,2

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

По итогам 2017 г. Россия оказалась на 1-м месте по наиболее низким темпам роста потребительских цен среди стран СНГ. Лидерами же по высоким темпам инфляции стали Украина (13,7%) и Азербайджан (12,9%). Если в 2016 г. инфляция в России в среднем в 16 раз превышала аналогичный показатель развитых стран, то в 2017 г. она вышла на сопоставимый с развитыми странами темп прироста потребительских цен (Германия – 1,7%, США – 2,1%). С учетом отмеченных рисков и текущей инфляционной динамики можно ожидать некоторого ускорения инфляции в первой половине 2018 г., однако по итогам года она с высокой вероятностью окажется на уровне около 4% в соответствии с целью ЦБ РФ.

2.1.4. Платежный баланс и обменный курс рубля

В 2017 г. российский рубль значительно укрепился по отношению к валютам стран – торговых партнеров как в номинальном, так и в реальном выражении. В среднем за год в номинальном выражении по отношению к доллару он вырос на 14,7% к предыдущему периоду, по отношению к евро – на 12,6% в аналогичном исчислении. Номинальный эффективный курс рубля к иностранным валютам в 2017 г. увеличился на 15,5%. С учетом замедления динамики потребительских цен до исторического минимума это стало основным фактором его реального укрепления на 15,9% к 2016 г. (рис. 10).

Укрепление рубля в 2017 г. было обусловлено преимущественно повышением цен на энергоносители на мировом рынке. В то же время, несмотря на сохраняющуюся тесную корреляцию между ценами на нефть и курсом рубля, в 2017 г. продолжилось снижение средней внутримесячной волатильности обменного курса доллара к рублю¹ до 1% по

¹ Внутримесячная волатильность обменного курса иностранных валют к рублю рассчитана на основе ежедневных официальных курсов как процентное отношение стандартного отклонения обменного курса к его среднемесячному значению.

сравнению с 1,6% годом ранее, евро – до 1,1% по сравнению с 1,8% соответственно. Отметим, что в целом вектор движения курса рубля совпадал с динамикой валют развивающихся стран и стран – экспортеров сырья, хотя темпы его укрепления оказались более существенными (рис. 11, 12).

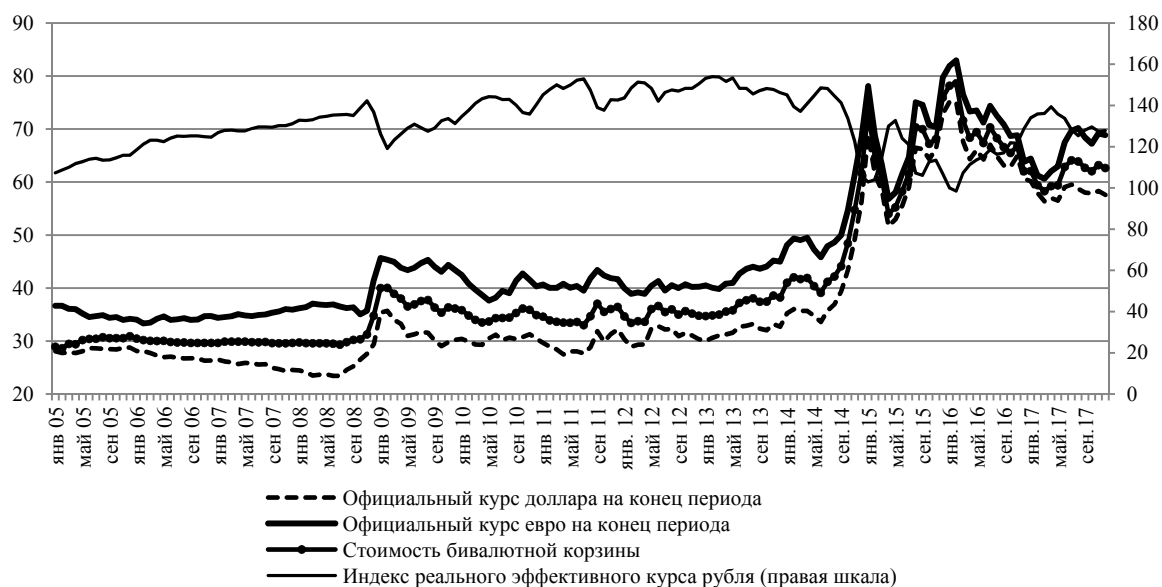
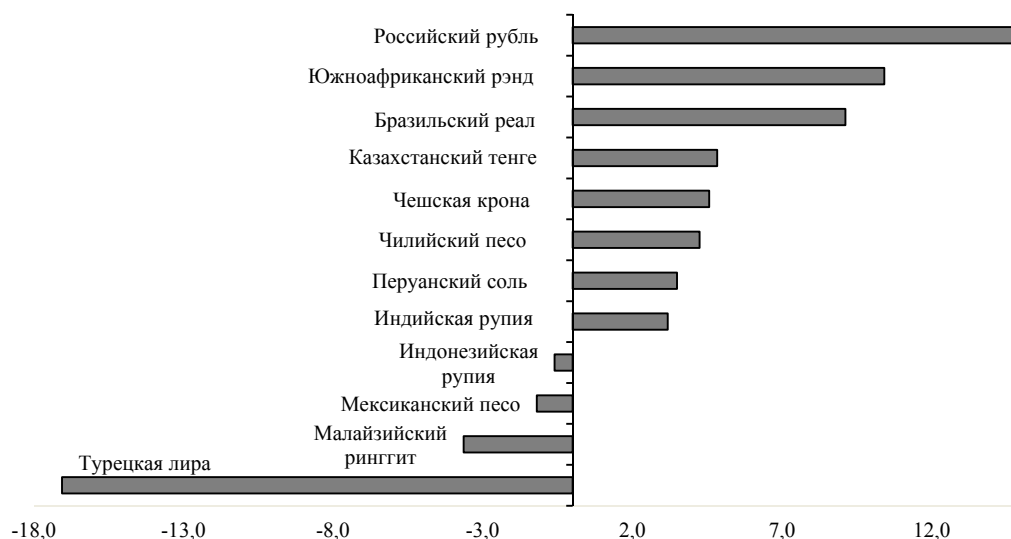


Рис. 10. Динамика обменного курса рубля, 2003–2017 гг.

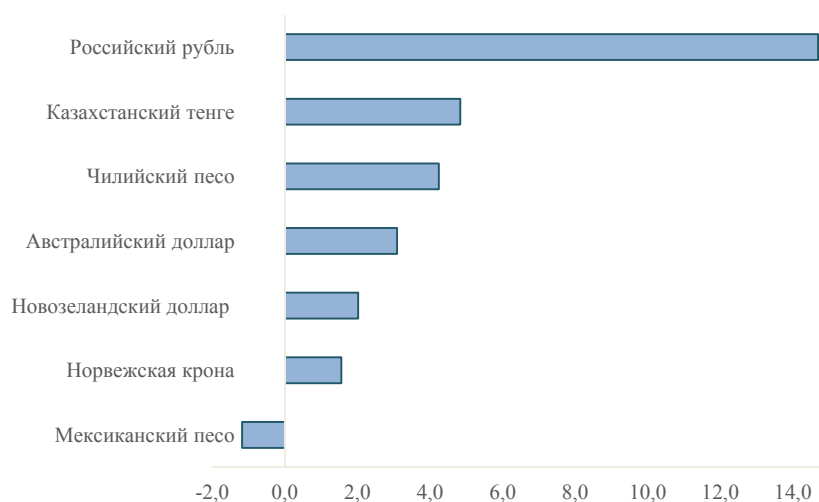
Источники: Банк России, расчеты авторов.



Примечание. Знак «+» – укрепление национальной валюты относительно доллара, знак «-» – ее обесценение.

Рис. 11. Динамика номинальных обменных курсов валют развивающихся стран в 2017 г., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: официальные сайты центральных банков; расчеты авторов.



Примечание. Знак «+» – укрепление национальной валюты относительно доллара, знак «-» – ее обесценение.

Рис. 12. Динамика номинальных обменных курсов валют стран – экспортеров сырья в 2017 г., % к соответствующему периоду предыдущего года

Источник: официальные сайты центральных банков; расчеты авторов.

Данные платежного баланса за 2017 г. свидетельствуют о значительном увеличении профицита счета текущих операций по сравнению с 2016 г. Одновременно наблюдался рост чистого оттока частного капитала, в основном в виде снижения иностранных обязательств российских банков.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса за 2017 г., сальдо счета текущих операций составило 40,2 млрд долл., что на 58% (по абсолютному значению – на 14,7 млрд долл.) больше сальдо счета текущих операций за 2016 г.¹

Сальдо торгового товарного баланса достигло 115,8 млрд долл., превысив на 28% (по абсолютному значению – на 25,5 млрд долл.) значение 2016 г. (90,3 млрд долл.) (*рис. 13*). Определяющую роль в этом росте сыграло увеличение стоимостных объемов экспорта на 26% (в абсолютных значениях – на 71,9 млрд долл.) – с 281,8 млрд долл. в 2016 г. до 353,7 млрд долл. в 2017 г., – который был обусловлен повышением среднегодовой цены на нефть при стабильности физических объемов поставок (в январе – ноябре 2017 г. средние экспортные цены поставок за рубеж равнялись ~364 долл./т, в то время как в 2016 г. – 289 долл./т), что также привело к росту среднегодовых цен на нефтепродукты (в январе – ноябре 2017 г. средние экспортные цены поставок за рубеж составили ~388 долл./т, в то время как в 2016 г. – 295 долл./т) и природный газ (в январе – ноябре 2017 г. средние экспортные цены поставок за рубеж равнялись ~179 долл./тыс. м³, а в 2016 г. – 157 долл./тыс. м³). В результате доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 55,2% в общем объеме экспорта, увеличившись на 0,6 п.п. по сравнению с 2016 г. (*рис. 14*).

¹ См.: Божечкова А., Кнобель А., Трунин П. Платежный баланс за 2016 г. // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 2. С. 3–6.

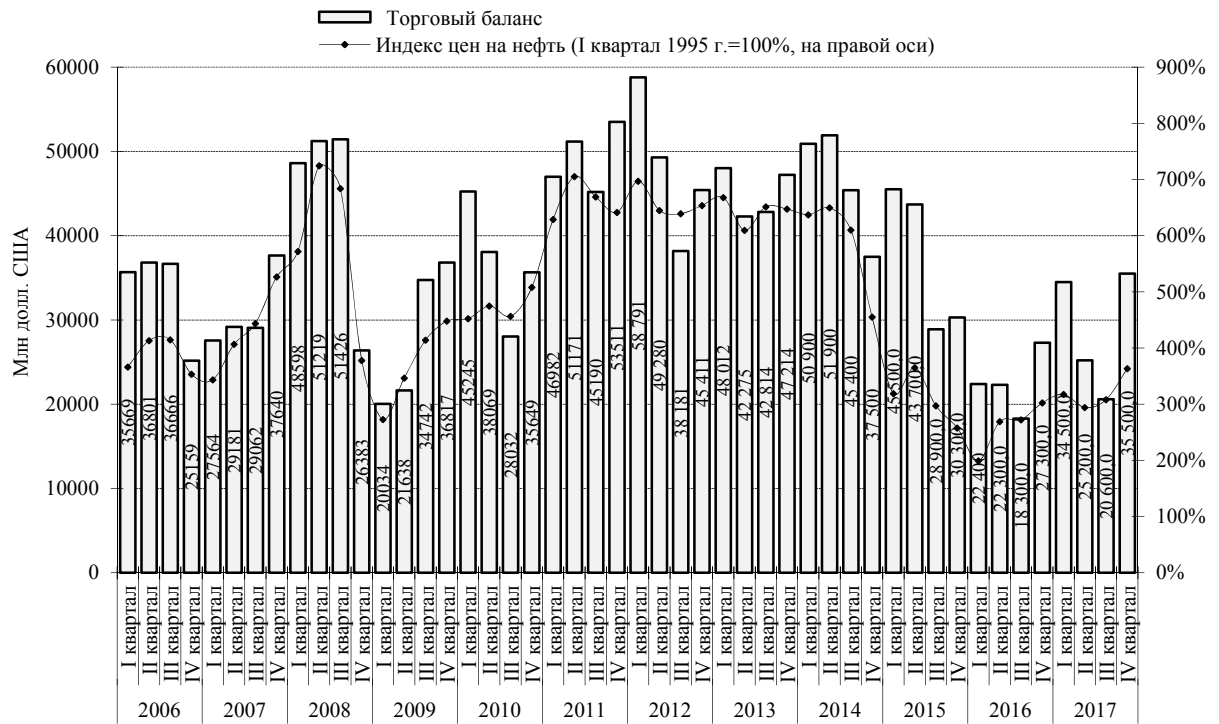


Рис. 13. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть в 2006–2017 гг.

Источник: Банк России, расчеты авторов.

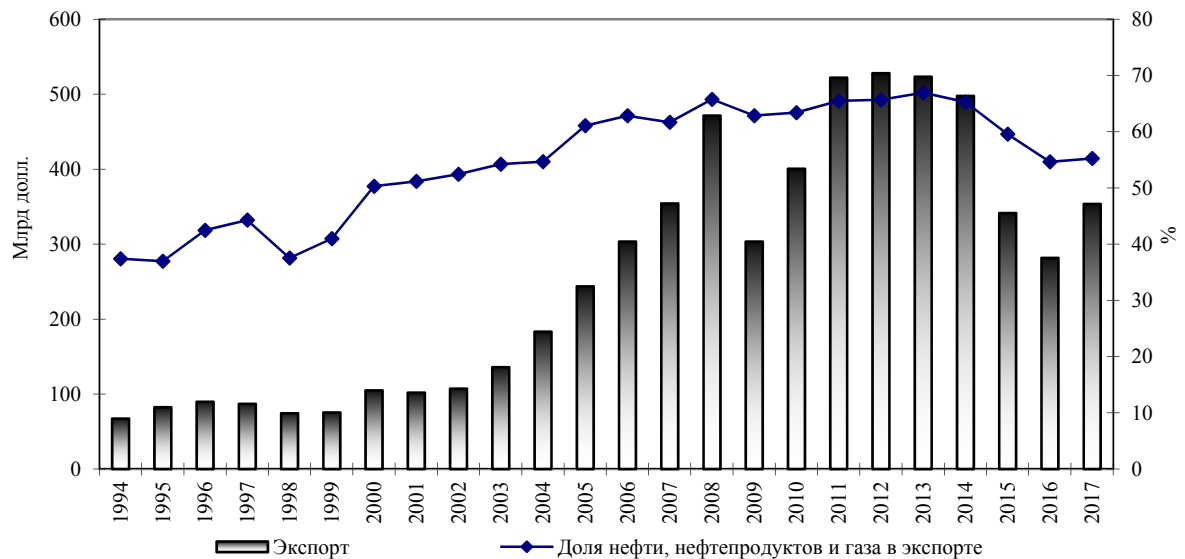


Рис. 14. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1994–2017 гг.

Источник: Банк России.

Вследствие ускорения мирового экономического роста и, следовательно, повышения спроса на сырье выросли цены и на другие базовые товары российского экспорта: на черные металлы (с 321 до 440 долл./т), на каменный уголь (с 52 до 74 долл./т), на пшеницу и меслин (со 166 до 176 долл./т), на цветные металлы – алюминий, медь, никель (на 10–30%).

На сальдо торговли товарами повлиял также рост импорта на 24% (в абсолютных значениях – на 46,3 млрд долл.) – со 191,6 млрд долл. в 2016 г. до 237,9 млрд долл. в 2017 г. Это объясняется прежде всего укреплением рубля, которое привело к существенному относительному удешевлению импортных поставок для российских экономических агентов¹.

В 2017 г. ухудшился баланс торговли услугами до -30,2 млрд долл., что по абсолютному значению на 27% выше аналогичного показателя 2016 г. (-23,8 млрд долл.). И экспорт (+15% – с 50,6 млрд до 58,1 млрд долл., главным образом за счет въездного туризма и транспортных услуг), и импорт услуг (+19% – с 74,4 млрд до 88,3 млрд долл., главным образом за счет выездного туризма, транспортных и прочих деловых услуг) выросли в 2017 г. по сравнению с 2016 г., однако импорт увеличился больше как в относительном, так и в абсолютном выражении. В дальнейшем, если реальный эффективный курс рубля продолжит укрепляться, импорт услуг будет расти быстрее экспорта, что будет ухудшать отрицательное сальдо торговли услугами. Однако, поскольку укрепление рубля может быть обусловлено главным образом ростом цен на основные экспортируемые товары, такое ухудшение будет компенсировано улучшением товарного баланса.

Баланс инвестиционных доходов, равно как и баланс оплаты труда, изменился незначительно. Первый снизился в 2017 г. на 0,7 млрд долл. (с -2,2 млрд до -2,9 млрд долл.), а второй – на 2,8 млрд долл. (с -32,5 млрд до -35,3 млрд долл.). Аналогично 2016 г. баланс ренты в 2017 г. оказался нулевым, а баланс вторичных доходов уменьшился до -7,2 млрд долл. (-6,3 млрд долл. в 2016 г.).

Таким образом, основным фактором, определяющим величину сальдо по счету текущих операций в российской экономике, по-прежнему остается баланс торговли услугами и торговый товарный баланс, сальдо которого, в свою очередь, в значительной степени зависит от динамики цен на углеводороды.

Увеличение профицита счета текущих операций сопровождалось сопоставимым ростом дефицита финансового счета, который в 2017 г. достиг 21,0 млрд долл. (по сравнению с 11,9 млрд долл. в 2016 г.). Чистый вывоз капитала из негосударственного сектора российской экономики за 2017 г. оказался равным 31,3 млрд долл. (увеличение в 1,6 раза по сравнению с 2016 г.) (рис. 15). Динамика оттока капитала определялась преимущественно операциями банковского сектора. В частности, величина чистого вывоза капитала банками за 2017 г. составила 28,6 млрд долл., в то время как в 2016 г. наблюдался приток капитала в размере 1,1 млрд долл. Наибольший вклад в динамику сальдо операций банков с внешним миром внесло погашение внешних банковских обязательств, которые за 2017 г. сократились на 31,4 млрд долл. (27,1 млрд долл. в 2016 г.), тогда как величина иностранных активов банковского сектора за 2017 г. снизилась на 2,9 млрд долл. (28,3 млрд долл. в 2016 г.).

¹ О влиянии курсовой динамики на торговлю см.: Кнобель А., Фиранчук А. Внешняя торговля России в январе – августе 2017 г. // Экономическое развитие России. 2017. Т. 24. № 11. С. 12–18.

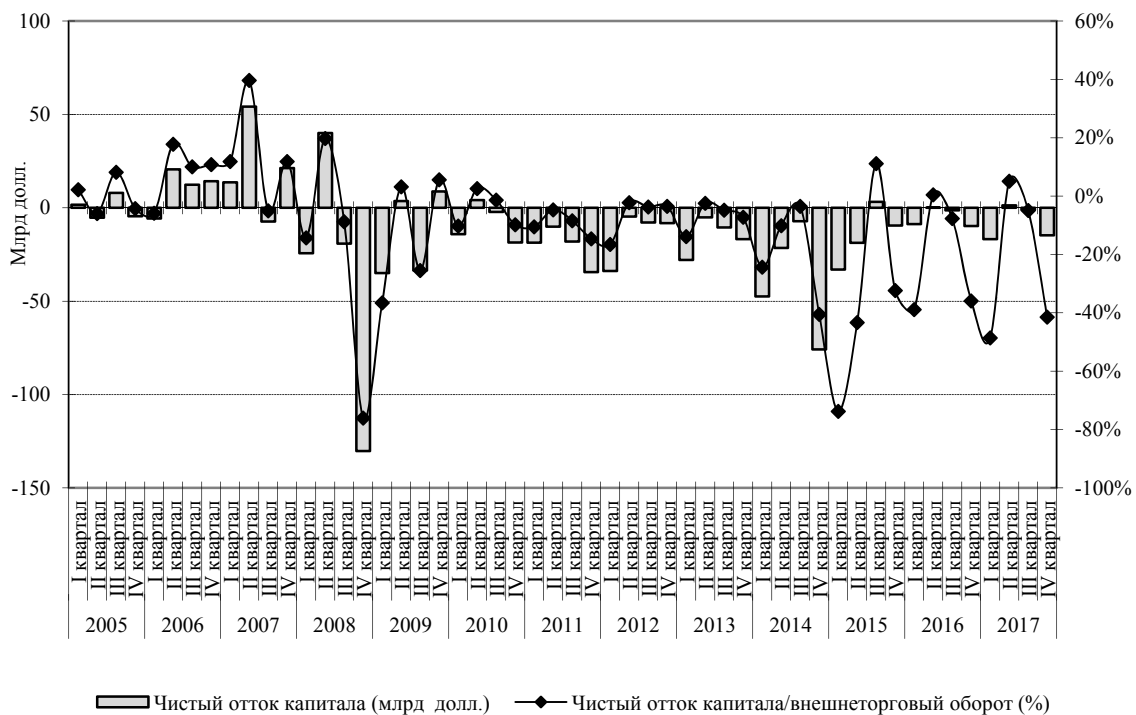


Рис. 15. Чистый отток капитала частного сектора в 2005–2017 гг.

Источник: Банк России; расчеты Института Гайдара.

При этом в 2017 г. значительно сократился чистый отток капитала из прочих секторов, снизившись до 2,7 млрд долл. с 20,9 млрд долл. годом ранее. Внешние обязательства небанковского сектора увеличились на 15,7 млрд долл., тогда как в 2016 г. их рост составил 17,6 млрд долл. Увеличение внешних обязательств произошло преимущественно за счет привлечения прямых инвестиций, составившего 23,2 млрд долл. (30,9 млрд долл. в 2016 г.). При этом наблюдалось сокращение обязательств в виде портфельных инвестиций в размере 5,9 млрд долл. (в 2016 г. величина портфельных инвестиций оставалась практически неизменной), а размер ссуд и займов снизился на 1,7 млрд долл. (снижение в 2016 г. на 12,0 млрд долл.), тогда как прочие обязательства увеличились на 0,1 млрд долл. (отток в размере 1,3 млрд долл. в 2016 г.). В целом положительный прирост иностранных обязательств свидетельствует о том, что в 2017 г. небанковскому сектору удалось привлечь средств из-за рубежа в существенно большем объеме, нежели требовалось для осуществления выплат по внешнему долгу. Этому также способствовало успешное рефинансирование небанковским сектором внешнего долга, несмотря на ограниченный доступ к мировому рынку капитала в связи с продолжающимися санкциями. Внешний долг прочих секторов за 2017 г. увеличился на 10,7 млрд долл. — до 354,0 млрд долл. (в 2016 г. — снижение на 1,9 млрд долл.). Иностранные активы прочих секторов выросли за 2017 г. на 22,7 млрд долл. (34,9 млрд долл. в 2016 г.) преимущественно за счет исходящих прямых иностранных инвестиций, составивших 30,1 млрд долл. (20,1 млрд долл. в 2016 г.). Портфельные инвестиции прочих секторов увеличились на 5,0 млрд долл. (3,6 млрд долл. в 2016 г.).

Отметим, что существенный вклад в увеличение иностранных обязательств в 2017 г. внес также рост величины портфельных инвестиций в обязательства федеральных органов управления (15,3 млрд долл. в 2017 г. против 5,2 млрд долл. в 2016 г.). Это обусловлено повышенным интересом иностранных инвесторов к российским ОФЗ в условиях относительно высоких процентных ставок в России. Тем не менее следует отметить, что в IV квартале 2017 г. наблюдалось снижение входящих портфельных инвестиций государственного сектора (до 1,2 млрд руб. в IV квартале), что, по всей видимости, может быть связано со снижением спроса со стороны иностранных инвесторов на данный вид активов как по мере сокращения процентных ставок в РФ, так и в связи с опасениями введения новых санкций в отношении России.

Внешний долг РФ за 2017 г. увеличился на 15 млрд долл. и на 1 января 2018 г. составил 529,1 млрд долл. (табл. 6). Рост внешнего долга органов государственного управления в 1,8 раза – до 55,6 млрд долл. (по данным платежного баланса), ставший результатом значительного роста вложений иностранцев в ОФЗ, был компенсирован снижением внешней задолженности банков на 20,7% – до 104,5 млрд долл.

Таблица 6

**Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего
долга в 2015–2017 гг., млрд долл.***

Показатель	2015					2016					2017				
	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	30,0	16,5	7,7	14,5	68,8	12,9	2,0	0,4	10,3	25,5	22,6	2,3	-2,5	17,8	40,2
Финансовый счет (кроме резервных активов)**	37,2	19,3	2,1	11,1	69,8	7,5	-1,7	-1,0	7,1	11,9	11,4	-2,2	-10,2	22,1	21,0
Изменение валютных резервов (знак «-» означает снижение резервов)	-10,1	-2,2	9,7	4,3	1,7	2,6	4,4	3,1	-1,8	8,2	11,3	7,5	6,5	-2,7	22,6
Чистые ошибки и пропуски	-2,9	0,8	4,1	1,0	2,9	-2,8	1,9	1,7	-5,5	-4,6	0,1	3,2	-1,1	1,7	3,8
Изменение внешнего долга РФ (знак «-» означает снижение долга)	-43,5	-0,4	-18,9	-18,0	-80,8	2,1	3,3	-4,3	-6,2	-5,0	11,4	7,1	4,0	-7,6	15,0
Изменение внешнего государственного долга РФ	-8,1	2,9	-4,1	-1,8	-11,1	1,5	3,9	4,4	-1,2	8,6	6,7	0,7	7,8	1,3	16,5
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	-36,0	-2,3	-15,0	-17,5	-70,9	1,4	-0,4	-8,9	-6,3	-14,2	2,7	3,4	-8,1	-2,2	-4,1

* Предварительная оценка.

** Без учета валютных резервов.

Источник: Банк России.

По итогам 2017 г. наша оценка бегства капитала (рис. 16), составлявшая в 2016 г. 4 млрд долл., стала положительной на уровне 6,1 млрд долл.¹

¹ Бегство капитала рассчитывается нами по методологии МВФ и представляет собой сумму «торговых кредитов и авансов», «сомнительных операций» и «чистых ошибок и пропусков».

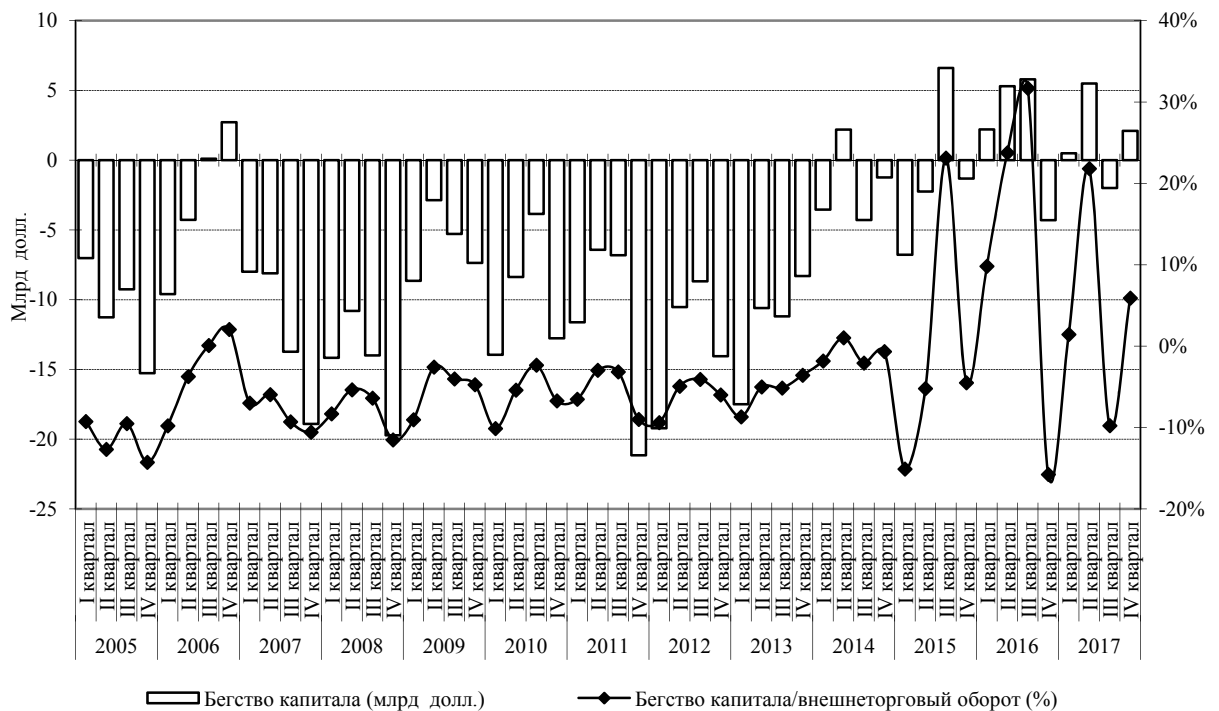


Рис. 16. Динамика бегства капитала в 2005–2017 гг.

Источник: Банк России; расчеты Института Гайдара.

При сохранении текущих тенденций в российской экономике и конъюнктуры на мировом рынке энергоносителей состояние платежного баланса РФ – а следовательно, и курс рубля – останется стабильным: некоторый возможный рост среднегодовой цены на нефть будет компенсирован увеличением импорта, а также более значительным объемом покупок валюты Минфином России в рамках нового бюджетного правила. Кроме того, укреплению рубля будет препятствовать сокращение притока краткосрочного иностранного капитала по мере дальнейшего смягчения денежно-кредитной политики ЦБ РФ. В то же время нельзя не отметить возможные риски, связанные как с падением нефтяных цен из-за роста добычи, так и с введением новых жестких санкций в отношении российских активов.

2.2. Фискальная (налогово-бюджетная) политика¹

2.2.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы РФ

Базовые параметры бюджетной системы РФ

В 2017 г. произошли заметные изменения в основных параметрах исполнения бюджета расширенного правительства Российской Федерации: доходы бюджетной системы

¹ Авторы раздела: И. Арлашкин, ИПЭИ РАНХиГС; Н. Барбашова, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; С. Белев, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; А. Дерюгин, ИПЭИ РАНХиГС; М. Дешко, Институт Гайдара; А. Мамедов, Институт Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС; И. Соколов, ИПЭИ РАНХиГС, ИМЭИ ВАВТ; Т. Тищенко, ИПЭИ РАНХиГС.

выросли почти на 1 п.п. ВВП, а расходы, напротив, сократились на 1,2 п.п. ВВП. В итоге объем доходов составил 32,6% ВВП, а расходов – 34,1% ВВП. В результате дефицит бюджетной системы сократился на 2,2 п.п. ВВП до уровня в 1,5% ВВП (табл. 7).

Таблица 7

Основные параметры бюджетной системы РФ

	2013		2014		2015		2016*		2017*		Изменение в п.п. ВВП, 2017 относительно 2016*
	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	трлн руб.	% ВВП	
Доходы	24,4	33,3	26,7	33,7	26,6	31,9	27,6 (27,2)*	32,1 (31,6)*	30,0	32,6	1,0
Расходы	25,2	34,5	27,5	34,8	29,4	35,3	30,7 (30,3)*	35,7 (35,2)*	31,4	34,1	-1,2
Дефицит (-) / Профицит (+)	-0,8	-1,2	-0,8	-1,1	-2,8	-3,4	-3,1	-3,7	-1,3	-1,5	2,2
<i>Справочно: ВВП, трлн руб.</i>	73,13		79,20		83,39		85,92		92,08		–

Примечание. Общий объем доходов и расходов приводится с коррекцией на «задвоенный» учет части страховых взносов за неработающее население.

* В скобках за 2016 г. для полной сопоставимости с 2017 г. приведены данные на основе отчетов Федерального казначейства на 1 января соответствующего года (по кассовому методу). Эти данные меньше сумм из годовых отчетов за соответствующий год (по методу начислений), в первую очередь из-за специфики работы Федерального фонда социального страхования. Приросты в долях ВВП (последняя колонка) даны для данных из отчетов на 1 января соответствующего года.

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Рассматривая основные параметры бюджетной системы за 2017 г., стоит отметить, что правительству удалось прервать наметившуюся тенденцию 2015–2016 гг. на существенное увеличение бюджетного дефицита. Его объем вернулся к уровням 2013–2014 гг. Это удалось как за счет проводимых мер бюджетной консолидации, так и благодаря позитивной динамике доходной части. В итоге динамика дефицита и расходов в 2015–2017 гг. имела в целом контрциклический характер: увеличение в период экономического спада и сокращение при возвращении темпов экономического роста в положительную зону по итогам 2017 г. (по предварительным данным Росстата, темп роста ВВП составил 1,5%).

Сдерживание бюджетных расходов, даже в условиях необходимости выполнения майских указов Президента РФ, стало возможным как за счет сбережения дополнительных нефтегазовых доходов посредством их конвертации в иностранную валюту, так и вследствие досрочного погашения еще в 2016 г. значительной части кредитов, выданных оборонным предприятиям, что позволило заметно сократить расходы на оборону в 2017 г. Снижение бюджетных расходов и бюджетного дефицита при одновременном проведении активной денежно-кредитной политики способствовало существенному снижению инфляции с 5,4% по итогам 2016 г. до 2,5% в 2017 г.

Поступления основных налогов в бюджетную систему России

По данным за 2017 г., уровень доходов бюджета расширенного правительства вырос на 1,0 п.п. ВВП – с 31,6 до 32,6% ВВП. Практически по всем отдельным компонентам налоговой нагрузки отмечался рост поступлений (см. табл. 8).

Таблица 8

**Поступления основных налогов в бюджет расширенного правительства
Российской Федерации, % ВВП**

	2013	2014	2015	2016	2017	Изменение 2017 к 2016	
						п.п. ВВП	реальный прирост, %
Доходы, всего	33,3	33,7	31,9	32,1 (31,6)*	32,6	1,0	7,9
Налог на прибыль	2,9	3,0	3,1	3,2	3,6	0,4	15,9
НДФЛ	3,5	3,4	3,4	3,5	3,5	0,0	5,1
Страховые взносы	6,3	6,3	6,4	6,6 (6,3)*	6,4	0,1	6,3
НДС	5,0	5,0	5,1	5,4	5,6	0,2	8,2
Акцизы	1,4	1,4	1,3	1,6	1,7	0,1	15,1
НДПИ	3,6	3,7	3,9	3,4	4,5	1,1	37,5
Таможенные пошлины и сборы	7,0	6,9	4,0	3,0	2,8	-0,2	-2,6

Примечание. Общий объем доходов, а также величина страховых взносов приводятся с коррекцией на «задвоенный» учет части страховых взносов за неработающее население.

* В скобках суммы отдельных видов доходов бюджетной системы в 2016 г. даны на основе отчета Федерального казначейства на 1 января 2017 г. (по кассовому методу) для полной сопоставимости с данными за 2017 г. из отчета на 1 января 2018 г. (по кассовому методу). Эти данные меньше сумм из годовых отчетов за соответствующий год (по методу начислений), в первую очередь из-за специфики работы Федерального фонда социального страхования. Приросты (последние две колонки) по соответствующим строкам даны для данных из отчетов на 1 января соответствующего года.

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Нефтегазовые доходы бюджетной системы, упавшие в 2016 г., в 2017 г., напротив, существенно увеличились за счет подъема мировых цен на сырьевые ресурсы, в первую очередь энергетические. В частности, поступления по НДПИ выросли на 1,1 п.п. ВВП (37,5% в реальном выражении). При этом в целом объем таможенных пошлин и сборов продолжил снижаться (на -0,2 п.п. ВВП относительно уровня 2016 г., или -2,6% в реальном выражении), что обусловлено продолжением проведения «налогового маневра» в нефтегазовом секторе (подробнее ниже). Страховые взносы, акцизы и НДС выросли в пределах 0,2 п.п. ВВП. Поступления по НДФЛ практически не изменились.

Нефтегазовые доходы. Динамика НДПИ и вывозных таможенных пошлин на энергоносители представлена в *табл. 9*.

Анализ динамики налоговой и таможенной баз показывает, что в 2017 г. экспорт и добыча сырой нефти практически не изменились по сравнению с 2016 г. Экспорт составил 256,9 млн т (+3,2 млн т к 2016 г.), а добыча – 546,7 млн т (-0,5 млн т к 2016 г.).

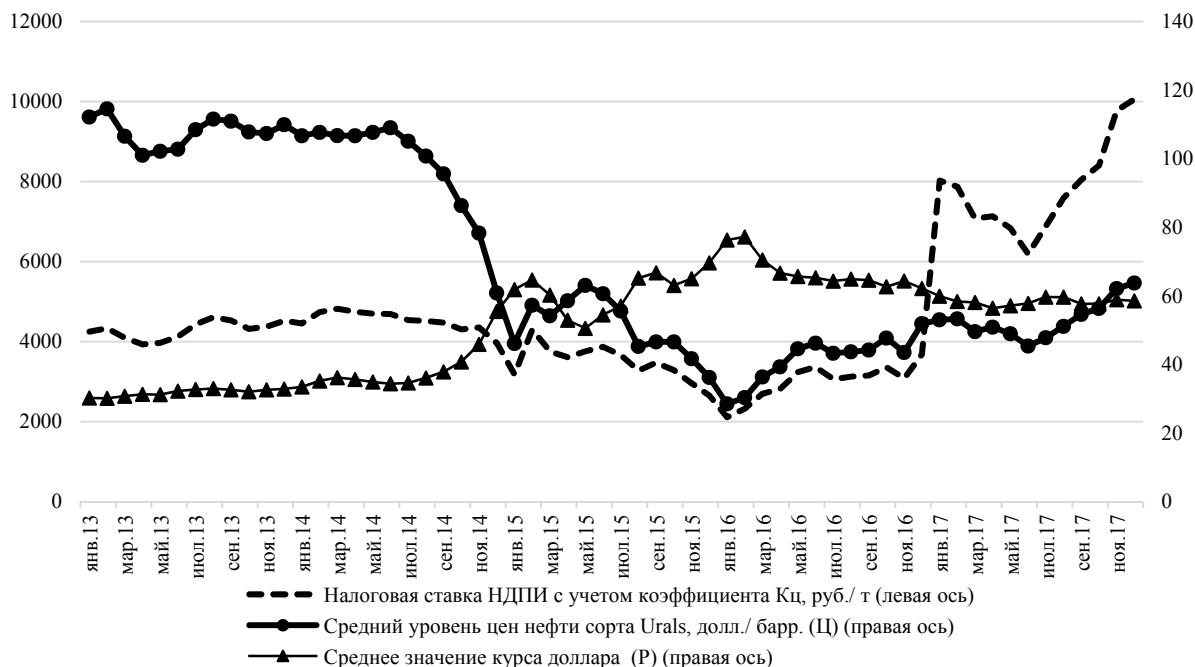
Таблица 9

**Объем поступлений НДПИ и вывозных таможенных пошлин
на энергоносители, % ВВП**

	2013	2014	2015	2016	2017
НДПИ	3,6	3,7	3,9	3,4	4,5
Вывозные пошлины на: энергоносители	5,7	5,8	3,3	2,3	2,1
нефть сырую	3,3	3,3	1,7	1,2	1,1
товары, выработанные из нефти	1,7	1,9	0,9	0,5	0,4
газ природный	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6

Источник: Росстат; ЦБ РФ; ФТС России, ФНС России; расчеты Института Гайдара.

Позитивное влияние на рост нефтегазовых доходов имела динамика цены на нефть марки Urals. При этом курс доллара к рублю слабо реагировал на изменение цены на нефть (см. рис. 17).



Примечание. Кц – коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть (в рублевом выражении, т.е. цен в долларах и обменного курса доллара к рублю).

Рис. 17. Динамика фактической налоговой ставки по НДС, цен нефти сорта Urals и курса доллара

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

В то же время основной вклад в увеличение нефтегазовых доходов внесло продолжение реализации «налогового маневра» в налогообложении нефтегазовой отрасли: с 1 января 2017 г. была увеличена базовая ставка НДС на нефть с 857 до 919 руб. за 1 т, а ставка экспортной пошлины была снижена с 42 до 30%. В результате действия как ценового (рублевая цена на нефть), так и законодательного (повышение базовой ставки) факторов фактическая рублевая ставка по НДС в среднем составила в 2017 г. более 7800 руб. за тонну нефти, в то время как в 2016 г. она в среднем была чуть более 3000 руб. за тонну, что позволило не только компенсировать снижение поступлений от таможенных пошлин в рамках «налогового маневра», но и привести к росту общего объема нефтегазовых доходов.

Основная налоговая нагрузка по НДС по-прежнему возлагается на нефтяную отрасль: поступления от деятельности по добыче нефти в 2017 г. выросли на 0,9 п.п. ВВП, или на 43,1% в реальном выражении, в то время как поступления от деятельности по добыче природного газа увеличились только на 0,2 п.п. (48,1% в реальном выражении). Следует отметить, что зависимость бюджета от НДС постепенно возрастает: если в 2013 г. поступления от НДС составляли 38,0% в общем объеме нефтегазовых доходов и 19,1% всей доходной части федерального бюджета, то в 2017 г. данные показатели составили 67,7 и 26,8% соответственно.

Налог на прибыль. В 2017 г. произошел достаточно заметный рост поступлений по налогу на прибыль (на 0,4 п.п. ВВП). Как можно видеть на *рис. 18*, прибыль прибыльных предприятий немного выросла (на 0,1 п.п. ВВП), а доля убыточных организаций снизилась (на 3,2%). В то же время существенным дополнительным фактором, повлиявшим на динамику поступлений, стало ограничение возможности переносить убытки прошлых периодов в размере не более 50% от налогооблагаемой прибыли, вступившее в силу с 1 января 2017 г.

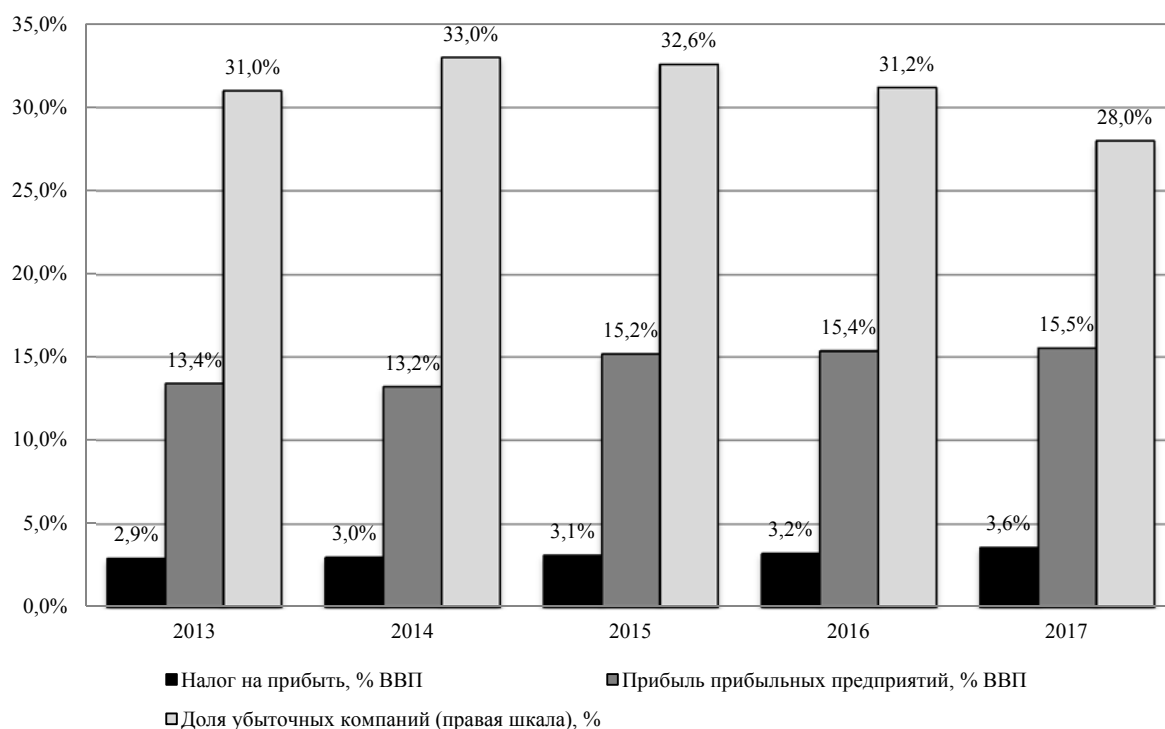


Рис. 18. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ

Источник: ФНС России, Росстат.

Налог на добавленную стоимость. НДС на товары, реализуемые на территории РФ («внутренний НДС»), несколько увеличился в 2017 г. в долях ВВП (на 0,2 п.п.), в то время как по товарам, ввозимым на территорию России, несколько снизился, придя к уровню 2014 г. (*табл. 10*). Для России продолжает быть характерной большая собираемость НДС по ввозу, чем по произведенной внутри страны продукции.

Таблица 10

Динамика поступлений НДС в бюджетную систему РФ, % ВВП

	2013	2014	2015	2016	2017
Доходы от НДС	5,0	5,0	5,1	5,4	5,6
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,6	2,8	2,9	3,1	3,3
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,4	2,2	2,1	2,3	2,2

Окончание таблицы 4

	2013	2014	2015	2016	2017
Справочно:					
Эффективная ставка НДС ¹ , %	6,8	7,0	7,3	7,7	7,7
Эффективная ставка НДС на товары, реализуемые на территории РФ ²	5,0	5,4	6,0	6,3	6,3
Эффективная ставка НДС на товары, ввозимые на территорию РФ ³	11,2	10,8	10,4	10,8	10,8

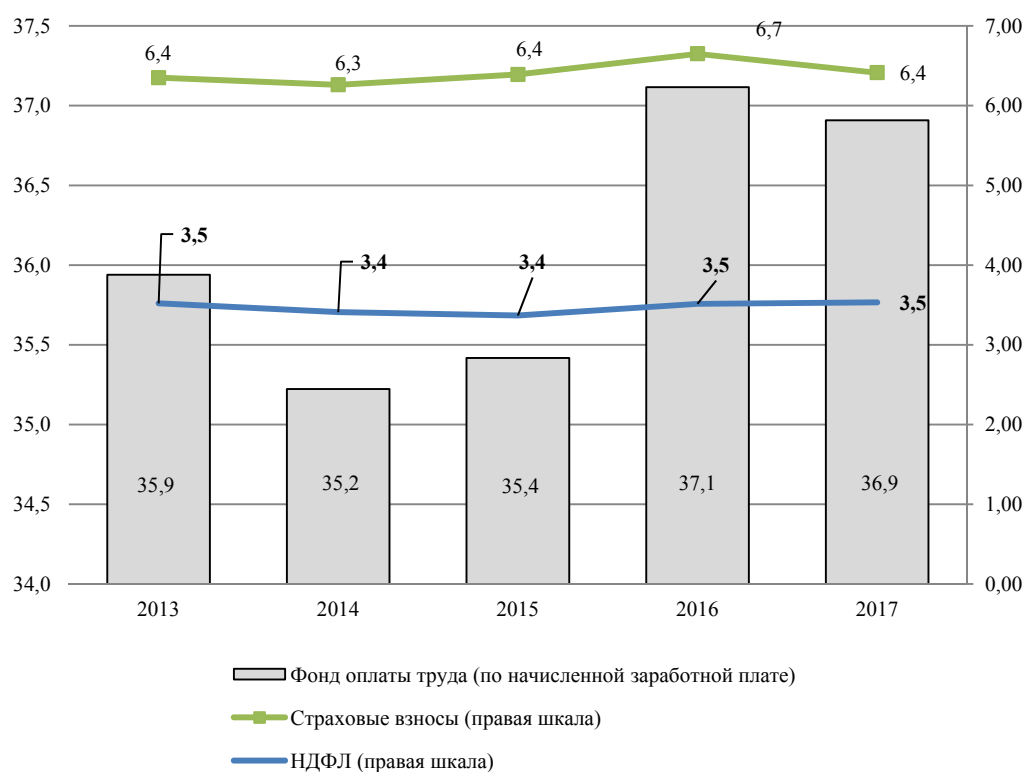
¹ Отношение поступлений по НДС к конечному потреблению.

² Отношение поступлений по НДС на товары, реализуемые на территории РФ, к конечному потреблению за вычетом стоимости импорта.

³ Отношение поступлений по НДС на товары, ввозимые на территорию РФ, к стоимости импорта.

Источник: Росстат; Минфин России; расчеты Института Гайдара.

Налоги на труд. В 2017 г. изменений ставок страховых взносов не происходило. Фонд оплаты труда по начисленной заработной плате относительно ВВП снизился почти на 0,2 п.п. ВВП. Однако поступления страховых взносов увеличились на 0,1 п.п. ВВП, в основном в силу роста заработных плат в группах с доходом ниже порога дохода, по которому происходит обложение основной ставкой. Поступления по НДФЛ относительно ВВП остались на уровне 2016 г. (рис. 19).



Примечание. Данные по страховым взносам приводятся на основе данных ежемесячных отчетов Росказначы (на 1 января соответствующего года) и с коррекцией на «задвоенный» учет части страховых взносов за работающее население.

Рис. 19. Поступления страховых взносов и НДФЛ, фонд оплаты труда (по начисленной заработной плате), % ВВП

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Объем страховых взносов на обязательное социальное страхование в 2017 г. составил 4495,3 млрд руб. (или 4,9% ВВП). В номинальном выражении объем полученных страховых взносов увеличился на 8,5%, а в реальном выражении – на 4,6%. Страховые взносы на ОМС работающего населения (включая самозанятых) в 2017 г. составили 1089 млрд руб., а страховые взносы на ОМС неработающего населения – порядка 619 млрд руб.

Акцизы. Совокупные доходы от акцизов на табачную и алкогольную продукцию в 2017 г. существенно выросли и превысили 1% ВВП (см. табл. 11).

Таблица 11

**Вклад акцизов на табачную и алкогольную
продукцию в бюджет**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Поступления от акцизов на табачную продукцию, млрд руб.	183	253	319	386	483	591
Поступления от акцизов на алкоголь, млрд руб.	255	307	333	294	349	397

Источник: ФНС России.

Представленные выше данные достаточно позитивны, если учесть, что в последние годы наблюдался нисходящий тренд в потреблении как на табачном, так и на алкогольном рынке в натуральном выражении¹. Таким образом, есть основания утверждать, что в настоящее время достигаются сразу две возможные цели акцизной политики на рынках аддитивной продукции²: сокращение потребления и увеличение доходов бюджета. Так, увеличение акцизов приводит к повышению потребительских цен, что, в свою очередь, влияет на объемы розничных продаж. Однако ввиду неэластичности спроса по цене повышение акцизов, как правило, приводит к росту поступлений доходов в бюджетную систему страны. Согласно представленным данным, в 2017 г. доходы от акцизов на табачную продукцию составили 591 млрд руб. против 483 млрд руб. годом ранее, а доходы от акцизов на алкоголь выросли с 349 до 397 млрд руб.

Среди доходов на алкогольную продукцию наибольший вклад приходится на доходы от пива и крепкого алкоголя, при этом в 2017 г. доля акцизов от крепкого алкоголя увеличилась на 2,5 п.п. по сравнению с 2016 г. до уровня 54,7%, тогда как доля акцизов на пиво упала на 4,4 п.п. – до уровня 38,9%. За счет существенного повышения ставок увеличился вклад доходов от вина.

Расходы бюджетной системы РФ

Общая сумма расходов бюджетной системы Российской Федерации снизилась в 2017 г. на 1,2 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2016 г. (см. табл. 12). При этом объемы финансирования отдельных направлений расходов бюджета расширенного правительства изменились в пределах от -1,3 до +0,18 п.п. ВВП.

¹ Например, наблюдается стабильное сокращение потребления табачных изделий: если в 2006 г. объем потребления составлял 380 млрд шт., то в 2016 г. – уже 290 млрд шт. Аналогично на рынке алкогольной продукции: согласно данным Росстата, если максимальный объем потребления, наблюдавшийся в 2007 г., составил по всем видам продукции 1,47 млрд дкл, то в 2016 г. объем рынка не превысил 1,07 млрд дкл.

² Аддитивная продукция – продукция, потребление которой сопряжено с эффектом привычки. Большинство категорий такой продукции относится к группе «demerit goods» (продукты, наносящие вред самому потребителю).

Таблица 12

Расходы бюджета расширенного правительства, % ВВП

	2013	2014	2015	2016	2017	Изменение в 2017 относительно 2016, п.п.
Расходы, всего	34,5	34,8	35,3	35,7 (35,2)*	34,1	-1,2
Общегосударственные вопросы	2,1	2,1	2,2	2,2	2,1	-0,0
Национальная оборона	2,9	3,1	3,8	4,4	3,1	-1,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	3,0	2,8	2,5	2,3	2,2	-0,1
Национальная экономика В том числе:	4,5	5,7	4,5	4,5	4,7	0,2
сельское хозяйство и рыболовство	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	-0,0
транспорт	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,1
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6	0,0
связь и информатика	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,4	1,3	1,2	1,2	1,3	0,2
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Образование	3,9	3,8	3,6	3,6	3,5	-0,1
Культура, кинематография	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
Здравоохранение	3,1	3,1	3,1	3,0	3,1	0,1
Социальная политика	12,0	11,1	12,5	12,6 (12,1)*	11,9	-0,2
Физическая культура и спорт	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,1
Средства массовой информации	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,0

Примечание. Объемы общих расходов, а также расходов по разделам «Здравоохранение» и «Социальная политика» приводятся с коррекцией на «задвоенный» учет части страховых взносов за неработающее население.

* В скобках суммы расходов бюджетной системы в 2016 г. даны на основе отчета Федерального казначейства на 1 января 2017 г. (по кассовому методу) для полной сопоставимости с данными за 2017 г. из отчета на 1 января 2018 г. (по кассовому методу). Эти данные меньше сумм из годовых отчетов за соответствующий год (по методу начислений), в первую очередь из-за специфики работы Федерального фонда социального страхования. Приросты в п.п. ВВП (последняя колонка) по соответствующим строкам даны для данных из отчетов на 1 января соответствующего года.

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Наибольшему сокращению подверглись расходы на национальную оборону (-1,3 п.п. ВВП), в результате тренд последних лет на постоянное увеличение военных расходов был прерван. Помимо факта досрочного (в 2016 г.) погашения кредитов, предоставленных оборонным предприятиям, сокращение оборонных расходов также может быть связано и с тем, что новая государственная программа вооружения была принята только в 2018 г. (на 2018–2027 гг.), а значит, наблюдавшаяся динамика может оказаться на практике лишь «технической паузой».

В то же время принятый федеральный бюджет на 2018–2020 гг. предполагает объемы финансирования по данному направлению на уровне немного ниже 2017 г. даже в абсолютном выражении. При этом стоит учитывать, что на практике в последние годы в первоначальную версию бюджета не включались средства на возврат кредитов организациям оборонно-промышленного комплекса, полученных по государственным гарантиям в целях выполнения гособоронзаказа. Включены ли аналогичные средства в утвержденные объемы на 2018–2020 гг., неизвестно. В результате не исключено увеличение расходов на оборону по сравнению с плановыми значениями уже в ходе исполнения федерального бюджета на 2018 г., поэтому пока трудно делать вывод об устойчивой смене тренда в данной сфере роста на постепенное сокращение объемов финансирования.

Небольшое сокращение (в пределах 0,1 п.п. ВВП) в 2017 г. по сравнению с объемами 2016 г. было зафиксировано также по разделам «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» и «Образование».

В то же время по ряду направлений государственных расходов произошло увеличение объемов финансирования: «Национальная экономика» (на 0,2 п.п. ВВП) и «Жилищно-коммунальное хозяйство» (на 0,2 п.п. ВВП), «Здравоохранение» (на 0,1 п.п. ВВП). При рассмотрении раздела «Национальная экономика» на более детальном уровне можно отметить, что более половины прироста объема финансирования по данному направлению было достигнуто за счет финансирования инфраструктуры (расходов на транспорт, дороги и связь), что является положительным фактом.

В отношении социальной политики можно отметить возвращение к устоявшейся практике индексации пенсий и пособий (при этом в части пенсий было принято решение проводить индексацию не на фактический, а на прогнозный уровень инфляции, заложенный при принятии бюджетов на 2017 г.).

В целом с точки зрения соотношения «производительных» (на инфраструктуру и человеческий капитал) и «непроизводительных» расходов в 2017 г. произошло некоторое улучшение структуры расходов бюджета расширенного правительства¹. Однако произошло это во многом за счет существенного снижения оборонных расходов при незначительном росте расходов на инфраструктуру и некотором сокращении расходов на образование. В результате, даже не учитывая тех соображений в части расходов на национальную оборону, о которых было сказано выше, можно констатировать, что однозначной смены тренда и перехода к системному и целенаправленному улучшению структуры государственных расходов в пользу «производительных» направлений пока не наблюдается.

Дефицит бюджетной системы России

В табл. 13 представлены источники, за счет которых производилось финансирование дефицита бюджета расширенного правительства в 2013–2017 гг.

Таблица 13

Источники финансирования дефицита бюджетной системы России

	2013		2014		2015		2016		2017		Изменение в 2017 относительно 2016 п.п., ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Источники финансирования дефицита, всего	849	1,2	845	1,1	2 814	3,4	3 142	3,7	1 349	1,5	-2,2
Источники внутреннего финансирования дефицита	797	1,1	992	1,3	3 110	3,7	3 127	3,6	1 475	1,6	-2,0
Государственные ценные бумаги	436	0,6	1 016	1,3	9	0,0	524	0,6	1 221	1,3	0,7

¹ Подробнее про «производительные» и «непроизводительные» расходы см.: Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики // Вопросы экономики. 2017, № 9. С. 1-27.

Окончание таблицы 13

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Кредиты кредитных организаций	283	0,4	217	0,3	102	0,1	-103	-0,1	-126	-0,1	0,0
Изменение остатков средств	-715	-1,0	-3 047	-3,8	1 339	1,6	3 492	4,1	632	0,7	-3,4
Иные источники	793	1,1	2 805	3,5	1 660	2,0	-786	-0,9	-250	-0,3	0,6
Источники внешнего финансирования дефицита	52	0,1	-147	-0,2	-296	-0,4	15	0,0	-126	-0,1	-0,2
Государственные ценные бумаги	185	0,3	-47	-0,1	-183	-0,2	110	0,1	41	0,0	-0,1
Кредиты иностранных государств	-22	0,0	-25	0,0	-51	-0,1	-17	0,0	-20	0,0	0,0
Кредиты кредитных организаций в иностранной валюте	-1	0,0	0	0,0	0	0,0	-28	0,0	0	0,0	0,0
Иные источники	-110	-0,2	-74	-0,1	-63	-0,1	-50	-0,1	-147	-0,2	-0,1

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Весь объем дефицита бюджета расширенного правительства в 2017 г. был покрыт за счет внутренних источников финансирования – порядка 1475 млрд руб. (1,6% ВВП), в то время как по внешним источникам объемы погашения превысили объемы новых заимствований, в результате чего сальдо составило отрицательную величину в размере 126 млрд руб. (-0,1% ВВП).

Большая часть внутренних источников финансирования дефицита в 2017 г. – около 1221 млрд руб., или 1,3% ВВП – пришлась на финансирование по статье «Государственные ценные бумаги». За счет статьи «Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов» было профинансировано 632 млрд руб. (0,7% ВВП). В основном данная статья формируется за счет операций, связанных с использованием суверенных резервов.

В целом можно отметить возросшую роль государственных облигаций в финансировании дефицита бюджетной системы в 2017 г. и наметившийся тренд на наращивание государственных заимствований на внутреннем рынке. Если данный тренд продолжится и в последующие годы, это может поставить вопрос о возможных негативных макроэкономических эффектах, связанных с вытеснением частных инвестиций государственными расходами.

2.2.2. Характеристика федерального бюджета

Базовые параметры федерального бюджета

В 2017 г. доходы федерального бюджета достигли уровня 16,4% ВВП, что на 0,7 п.п. ВВП выше их значения за 2016 г. (табл. 14). Рост совокупных доходов федерального бюджета вызван увеличением нефтегазовых доходов на 0,9 п.п. ВВП, в то время как объем поступлений по ненефтегазовым доходам сократился на 0,2 п.п. ВВП.

Расходы федерального бюджета за 2017 г. составили 17,8% ВВП, что на 1,3 п.п. ВВП ниже уровня 2016 г. и на 0,9 п.п. ВВП ниже первоначально утвержденного объема 2017 г. Размер дефицита сократился в 2017 г. на 2,0 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2016 г., однако остался на достаточно высоком для бюджетной устойчивости уровне –

1,5% ВВП. При этом фактический объем дефицита федерального бюджета оказался значительно ниже значений, заложенных как в первую редакцию закона о бюджете на 2017–2019 гг. (-3,2% ВВП), так и в последнюю редакцию (-2,1% ВВП). Это объясняется как сокращением объема расходов по сравнению с плановыми значениями, так и большими объемами доходов. В части доходов данный эффект достигнут за счет нефтегазовой составляющей в условиях, когда фактическая цена на нефть оказалась существенно выше заложенной в бюджетных проектировках (табл. 14).

Таблица 14

Основные параметры федерального бюджета, % ВВП

	2013	2014	2015	2016	2017			Изменение в 2017 относительно 2016, п.п. ВВП
					Закон о ФБ на 2017*	Закон о ФБ на 2017 с поправками**	Исполнение	
Доходы	17,8	18,3	16,4	15,7	15,5	16,0	16,4	0,7
нефтегазовые доходы	9,0	9,4	7,0	5,6	5,8	6,3	6,5	0,9
ненефтегазовые доходы	8,8	8,9	9,4	10,1	9,7	9,7	9,9	-0,2
Расходы	15,7	18,7	18,7	19,1	18,7	18,1	17,8	-1,3
Дефицит (-) / профицит (+)	2,1	-0,4	-2,3	-3,4	-3,2	-2,1	-1,5	2,0
Ненефтегазовый дефицит	-6,9	-9,8	-9,3	-9,0	-9,0	-8,4	-7,9	1,1
Цена за баррель нефти марки Urals, долл./барр.	108,0	97,6	51,2	41,9	40,0	49,9	53,0	–

* Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 г. и на плановый период 2018 г. и 2019 г.».

** В ред. Федерального закона от 14 ноября 2017 г. № 326-ФЗ.

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Следует отметить сокращение ненефтегазового дефицита: его объем в 2017 г. составил 7,9% ВВП, что на 1,1 п.п. ВВП ниже значения 2016 г. и на 1,9 п.п. ВВП ниже максимального значения за последние 5 лет (-9,8% ВВП в 2014 г.). В то же время в 2017 г. была прервана тенденция снижения зависимости федерального бюджета от конъюнктуры мировых рынков энергоносителей: доля нефтегазовых доходов в общей сумме доходов последовательно снижалась с 51% в 2014 г. до 43 и 35% в 2015 и 2016 гг. соответственно, однако в 2017 г. выросла до 39,6%.

В 2017 г. в Бюджетный кодекс были внесены изменения, задающие основные параметры нового бюджетного правила (далее – БП)¹. Хотя новые БП легли в основу только закона о федеральном бюджете на 2018–2020 гг., параметры федерального бюджета на 2017 г. фактически также ориентировались на их конструкцию (например, уровень цены на нефть, заложенный в проект бюджета на 2017 г.) для обеспечения более плавного перехода к новым правилам.

Новое БП сводится к определению предельного объема расходов как суммы трех компонентов: 1) базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при базовой цене на нефть на постоянном уровне 40 долларов США за баррель марки Urals (с последующей ежегодной индексацией на 2% начиная с 2018 г.); 2) объема ненефтегазовых доходов, рассчитанного в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза Минэкономразвития России; 3) расходов по обслуживанию долга.

¹ Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

Однако новое бюджетное правило имеет ряд существенных недостатков¹.

Во-первых, следует отметить негибкость нового БП. Вызывает вопросы обоснование цены на нефть в 40 долл./барр. (даже с учетом последующей ежегодной индексации на 2%). Текущие долгосрочные прогнозы существенно выше этого уровня, при этом на цену нефти влияет большое число факторов, а технологические и иные сдвиги в структуре спроса и предложения крайне тяжело поддаются прогнозированию на период более 3 лет. Кроме того, данные БП не защищают ФНБ от потенциально нарастающего по мере увеличения накопленных суверенных резервов политического давления в сторону пересмотра базовой цены (как уже было в 2005 г.), что, в свою очередь, ставит под сомнение возможность полноценного проведения бюджетного маневра.

Во-вторых, новые БП характеризуются отсутствием контрциклического характера их действия. Так как ненефтегазовые доходы привязаны к ВВП и ведут себя проциклично, расходы на обслуживание долга – ациклично, а нефтегазовые доходы коррелированы с ценой на нефть (она экзогенна по отношению к структурному циклу российской экономики), то ни один из компонентов БП не учитывает цикличность развития российской экономики, а значит, не обеспечивает поддержку экономики на фазе спада (замещая сжатый рыночный спрос) и не сдерживает темпы роста на фазе подъема (избегая избыточного перегрева экономики).

В-третьих, Минфин России в БП ставит задачу сглаживания только шоков нефтегазовых доходов, вызванных изменением цены на нефть. Однако мировой опыт показывает, что ненефтегазовые доходы также могут быть восприимчивы к шокам цены на нефть (прежде всего налог на прибыль), а также могут иметь циклическую компоненту, не связанную с ценой на нефть.

В-четвертых, возникает вопрос с подходом к расходованию ФНБ. В текущей версии предлагается ограничить расходование в объеме 1% ВВП, если в фонде накоплено не более 5% ВВП. Однако, если правительству Российской Федерации потребуются принять обширную антикризисную программу (как было в 2009 г.), то правило не будет позволять сделать это, а значит, придется его приостанавливать.

Основные доходные источники

Параметры исполнения доходной части федерального бюджета за 2017 г. по объемам и структуре представлены в *табл. 15*. Совокупные доходы федерального бюджета в 2017 г. увеличились на 0,7 п.п. ВВП относительно уровня 2016 г.

Как указывалось ранее, вследствие продолжения налогового маневра в нефтегазовом секторе рост НДПИ с лихвой компенсировал снижение поступлений по вывозным таможенным пошлинам, в результате чего нефтегазовые доходы выросли на 0,9 п.п. ВВП.

Объем ненефтегазовых налоговых доходов федерального бюджета в 2017 г. по сравнению с 2016 г. вырос по поступлениям налога на прибыль организаций (на 0,2 п.п. ВВП) и НДС на товары, реализуемые на территории РФ (0,2 п.п. ВВП), а также по акцизам на товары, производимые на территории РФ (0,3 п.п. ВВП). В то же время сократился объем ввозных таможенных пошлин на 0,1 п.п. ВВП. Прирост поступлений по налогу на прибыль организаций, зачисляемому в федеральный бюджет, частично связан с централиза-

¹ Кудрин А.Л., Соколов И.А. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. 2017, № 11. С. 1–28.

цией в 2017 г. 1 п.п. ставки налога с последующим перераспределением полученных доходов в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности региональных бюджетов.

Таблица 15

Поступления основных налогов в федеральный бюджет

	% ВВП					Изменение в 2017 от 2016, п.п. ВВП
	2013	2014	2015	2016	2017	
Доходы, всего	18,3	18,3	16,4	15,7	16,4	0,7
Нефтегазовые доходы	9,2	9,4	7,0	5,6	6,5	0,9
<i>Из них:</i>						
НДПИ	3,5	3,6	3,7	3,3	4,4	1,1
вывозные пошлины	5,7	5,8	3,3	2,3	2,1	-0,2
Ненефтегазовые доходы	9,1	8,9	9,4	10,1	9,9	-0,2
<i>Из них:</i>						
налог на прибыль организаций	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,2
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,6	2,8	2,9	3,1	3,3	0,2
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,4	2,2	2,1	2,2	2,2	0,0
акцизы на товары, производимые на территории РФ	0,6	0,7	0,6	0,7	1,0	0,3
акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
ввозные пошлины	1,0	0,8	0,7	0,7	0,6	-0,1
вывозные пошлины	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
прочие доходы	1,7	1,6	2,3	2,7	1,9	-0,8

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Неналоговые доходы федерального бюджета в 2017 г. сократились на 0,8 п.п. ВВП к уровню 2016 г. Подобное снижение обусловлено отсутствием значимых поступлений от государственной собственности в отличие от 2016 г., когда объем данной категории доходов сильно вырос в результате поступления дополнительных доходов от операции по частичной приватизации ПАО «Роснефть» в конце года.

Расходы федерального бюджета

Объем расходов федерального бюджета в 2017 г. составил 17,8% ВВП, что на 1,3 п.п. ВВП ниже уровня 2016 г., при сокращении на 0,3% в номинальном выражении (см. табл. 16).

Таблица 16

Расходы федерального бюджета (по функциональной классификации расходов)

	2016	2017	Изменения		Доля исполнения к утвержденной годовой бюджетной росписи, %	
	% ВВП	% ВВП	номинальный темп прироста, %	п.п. ВВП	2016	2017
1	2	3	4	5	6	7
Расходы, всего	19,1	17,8	-0,3	-1,3	98,7	96,1
Общегосударственные вопросы	1,3	1,3	7,6	0,0	97,1	94,5
Национальная оборона	4,4	3,1	-24,4	-1,3	99,2	93,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,2	2,1	1,0	-0,1	100,4	97,8
Национальная экономика	2,7	2,6	4,8	-0,1	95,9	93,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,1	0,1	64,0	0,0	95,5	94,8
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	46,4	0,0	99,6	99,2
Образование	0,7	0,7	2,9	0,0	99,1	98,7
Культура и кинематография	0,1	0,1	2,0	0,0	96,3	90,5

Окончание таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7
Здравоохранение	0,6	0,5	-13,1	-0,1	97,6	97,3
Социальная политика	5,3	5,4	8,8	0,1	99,7	99,2
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	61,4	0,0	88,7	93,8
СМИ	0,1	0,1	8,6	0,0	99,9	99,9
Обслуживание государственного долга	0,7	0,7	9,3	0,0	97,1	92,9
Межбюджетные трансферты общего характера	0,8	0,8	17,6	0,0	99,8	95,3

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Наибольшее сокращение – на 1,3 п.п. ВВП – отмечается по разделу «Национальная оборона», что связано со снижением объемов финансирования по направлению «Вооруженные силы» с 4,4% ВВП в 2016 г. до 3,1% ВВП в 2017 г., при кассовом исполнении бюджета по данной статье – 95,1%. Также отмечается снижение объемов расходов на национальную безопасность, национальную экономику и на здравоохранение (на 0,1 п.п. ВВП по каждому направлению). Рост объемов финансирования по разделу «Социальная политика» на 0,1 п.п. ВВП в 2017 г. связан с увеличением обязательств по пенсионному обеспечению, включая единовременную выплату в размере 5000 руб. всем пенсионерам в январе 2017 г. как компенсацию за неполную индексацию пенсий в 2016 г. По остальным значимым функциональным разделам объемы финансирования в 2017 г. в долях ВВП не изменились по сравнению с объемами 2016 г.

По уровню кассового исполнения расходов федерального бюджета в 2016–2017 гг. можно отметить, что если в 2016 г. доля исполнения достигла 98,7% годовой бюджетной росписи, то в 2017 г. данный показатель снизился до 96,1%. Как и годом ранее, в 2017 г. максимальный объем освоенных бюджетных ассигнований (более 99,0%) отмечается по разделам «Охрана окружающей среды», «Социальная политика» и «СМИ». В то же время наименьшее кассовое исполнение по итогам 2017 г. продемонстрировали разделы «Культура и кинематография» (90,5%), «Обслуживание государственного долга» (92,9%), «Национальная оборона» (93,2%), «Национальная экономика» (93,5%), а также «Жилищно-коммунальное хозяйство» (94,8%). При этом обращает на себя внимание существенное сокращение уровня кассового исполнения оборонных расходов – с 99,2% в 2016 г. до 93,2% в 2017 г.

В разрезе ведомственной классификации расходов бюджета можно проанализировать равномерность и уровень исполнения бюджетных ассигнований по отдельным министерствам и ведомствам. В табл. 17 представлен список главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) с наименьшей долей фактического исполнения расходов федерального бюджета по итогам 2016–2017 гг. Следует отметить, что у 6 ГРБС из 9 кассовое исполнение бюджета в 2017 г. улучшилось относительно показателей 2016 г.

Таблица 17

ГРБС с наименьшим процентом исполнения расходов*

№ п/п	Название ГРБС	Код ГРБС	Исполнение, %	
			2016	2017
1	2	3	4	5
1	Федеральное агентство по делам национальностей	380	67,1	61,5
2	Федеральное агентство воздушного транспорта	107	70,9	83,5
3	Министерство юстиции Российской Федерации	318	86,9	94,5
4	Министерство экономического развития Российской Федерации	139	88,1	91,3

Окончание таблицы 17

1	2	3	4	5
5	Министерство спорта Российской Федерации	777	88,8	93,9
6	Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации	330	91,9	92,8
7	Управление делами Президента Российской Федерации	303	92,2	95,2
8	Федеральное агентство по недропользованию	49	93,1	88,9
9	Федеральное агентство водных ресурсов	52	93,5	92,9

* Годовая бюджетная роспись по состоянию на 1 октября 2017 г. (с учетом поправок в закон о федеральном бюджете на 2017 г.).

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Дефицит и долг на федеральном уровне

Объем дефицита федерального бюджета в 2017 г. составил 1338 млрд руб., или 1,5% ВВП, сократившись более чем в 2 раза по сравнению с предшествующим годом (в 2016 г. соответствующие показатели составили 2956 млрд руб., или 3,4% ВВП). В табл. 18 приведены данные по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в 2013–2017 гг.

Таблица 18

Источники финансирования дефицита федерального бюджета

	Абсолютные значения, млрд руб.					% ВВП				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Источники финансирования дефицита, всего	323	334	1 955	2 956	1338	0,4	0,4	2,3	3,4	1,5
Источники внутреннего финансирования дефицита	270	480	2 251	2 914	1464	0,4	0,6	2,7	3,4	1,6
Государственные ценные бумаги	358	1 025	15	492	1123	0,5	1,3	0,0	0,6	1,2
Изменение остатков средств	-951	-3 248	954	3 506	852	-1,3	-4,1	1,1	4,1	0,9
Иные источники	863	2 703	1 282	-1 085	-518	1,2	3,4	1,5	-1,3	-0,6
Источники внешнего финансирования дефицита	53	-147	-296	43	-126	0,1	-0,2	-0,4	0,1	-0,1
Государственные ценные бумаги	185	-47	-183	110	41	0,3	-0,1	-0,2	0,1	0,0
Кредиты иностранных государств	-22	-25	-51	-17	-20	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
Иные источники	-110	-74	-63	-50	-147	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2

Примечание. Несовпадение значений результирующих строк и соответствующих сумм вызвано округлением значений, а также исключением из таблицы подразделов источников финансирования дефицита с незначительными объемами (в пределах нескольких миллиардов рублей).

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Финансирование дефицита федерального бюджета в 2017 г. происходило за счет внутренних источников (1464 млрд руб., или 1,6% ВВП), в то время как сальдо источников внешнего финансирования оказалось отрицательным (-126 млрд руб., -0,1% ВВП), т.е. объемы погашения превысили объемы новых заимствований.

В 2017 г. по сравнению с периодом 2015–2016 гг. покрытие дефицита федерального бюджета осуществлялось приблизительно в равной степени за счет источников по статьям «Государственные ценные бумаги» (около 1123 млрд руб., или 1,2% ВВП) и «Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов» (около 852 млрд руб., или 0,9% ВВП). Сальдо финансовых средств по статье «Иные источники» за 2017 г. оказалось отрицательным и составило порядка -511 млрд руб. (-0,6% ВВП). В результате

роль рублевых государственных облигаций в структуре источников финансирования дефицита федерального бюджета существенно выросла в 2017 г. (они превысили сальдо по статье «Изменение остатков средств...»).

Статья «Изменение остатков средств...» во многом формируется за счет операций, связанных с использованием средств Резервного фонда, за счет которого была покрыта значительная доля дефицита федерального бюджета в 2017 г., в результате чего объем фонда был полностью исчерпан. Однако, учитывая, что объем дефицита оказался заметно ниже планируемых осенью значений¹, а также тот факт, что, по данным Федерального казначейства², движение средств на счетах Резервного фонда осуществлялось лишь в декабре 2017 г. на сумму чуть более 1 трлн руб. (в качестве цели указано финансирование дефицита федерального бюджета), можно предположить, что полное исчерпание средств фонда на 1 января 2018 г. носит отчасти «технический» характер. Это может быть связано с тем, что в рамках внесенных поправок в Бюджетный кодекс³ дальнейшее функционирование (в 2018 г.) Резервного фонда не предусмотрено (правда, при этом законодательные поправки допускали перечисление остатков средств Резервного фонда на счета Фонда национального благосостояния до 1 февраля 2018 г.).

В табл. 19 представлена сложившаяся структура государственного долга Российской Федерации в 2013–2017 гг.

Таблица 19

Государственный долг Российской Федерации

	Номинальное значение, млрд руб.					% ВВП				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Внутренний долг РФ, млрд руб.	5 722	7 241	7 308	8 003	8 690	7,8	9,1	8,8	9,3	9,4
<i>без госгарантий, млрд руб.</i>	4 432	5 476	5 573	6 100	7 247	6,1	6,9	6,7	7,1	7,9
Внешний долг РФ										
млрд руб. по курсу ЦБ	1 822	3 057	3 647	3 106	2 870	2,5	3,9	4,4	3,6	3,1
<i>без госгарантий, млрд руб.</i>	1 450	2 377	2 781	2 395	2 273	2,0	3,0	3,3	2,8	2,5
Итого, млрд руб.	7 544	10 298	10 955	11 109	11 560	10,3	13,0	13,1	12,9	12,6
<i>без госгарантий, млрд руб.</i>	5 882	7 853	8 354	8 495	9 520	8,0	9,9	10,0	9,9	10,3

Источник: Минфин России; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Суммарный объем государственного долга Российской Федерации на конец 2017 г. составил 12,6% ВВП против 12,9% ВВП в конце 2016 г. Снижение государственной задолженности вызвано увеличением объема внутреннего долга на 0,1 п.п. ВВП при снижении внешнего долга (пересчитанного в рублях по курсу ЦБ) на 0,5 п.п. ВВП. Величина государственных гарантий федерального бюджета в 2017 г. составила 2,2% ВВП. Можно отметить, что уже второй год подряд объем госгарантий снижается в долях ВВП. При этом если в 2016 г. объем госгарантий снизился лишь на 0,1 п.п ВВП, то в 2017 г. – уже на 0,8 п.п. ВВП.

В 2017 г. доля рублевого внутреннего долга в совокупном объеме государственного долга Российской Федерации возросла с 72% на начало года до 75% на конец года вследствие существенного роста рыночной составляющей рублевого внутреннего долга – бо-

¹ В соответствии с материалами пояснительной записки к проекту федерального бюджета на 2018–2020 гг. объем дефицита в 2017 г. планировался на уровне -2008,1 млрд руб.

² URL: <http://www.roskazna.ru/finansovye-operacii/svedeniya-o-dvizhenii-sredstv-po-schetam/rezervnyj-fond/>

³ Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета».

лее чем на 1,1 трлн руб. При этом в 2017 г. Минфин России разместил на внешнем долговом рынке два выпуска еврооблигаций: на 10 лет на сумму примерно 2,4 млрд долл. и на 30 лет на сумму 4,5 млрд долл. Однако эти операции проходили в рамках рефинансирования ранее выпущенных долговых обязательств, что не привело к росту общего объема внешней задолженности федерального бюджета в долларах США.

2.2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

Анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят свое отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. На *рис. 20* представлены данные, отражающие долю налоговых и неналоговых доходов и конечных расходов субъектов Российской Федерации в общей сумме налоговых и неналоговых доходов и конечных расходов бюджетной системы России (консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов).

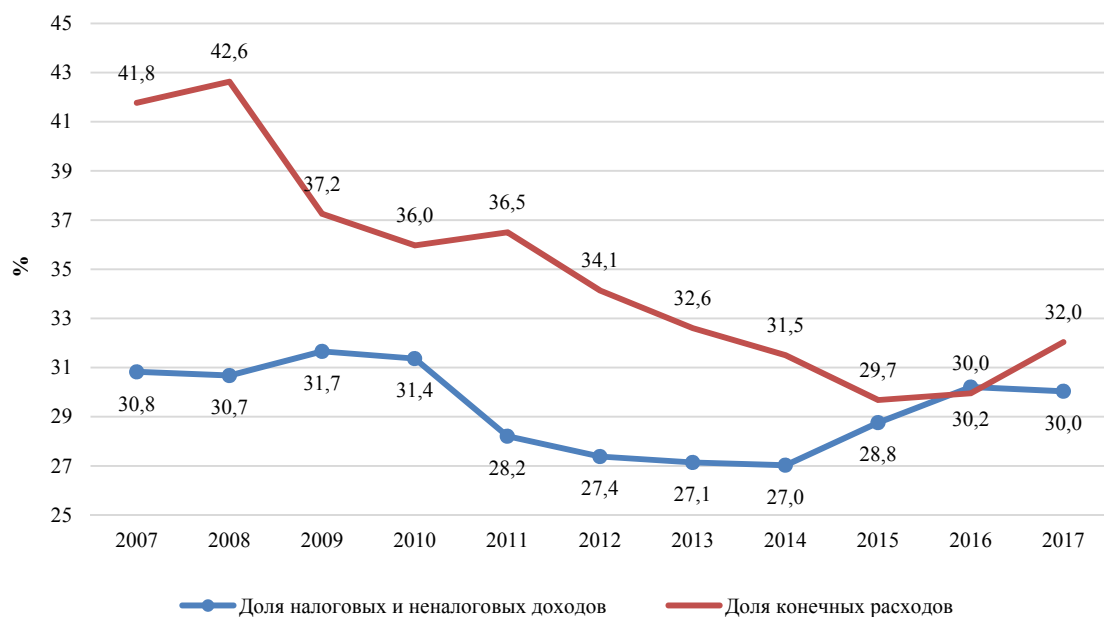


Рис. 20. Доля налоговых и неналоговых доходов, а также расходов субнациональных бюджетов в доходах и расходах бюджетной системы Российской Федерации в 2007–2017 гг.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Из *рис. 20* видно, что в 2014–2016 гг. происходила некоторая децентрализация налоговых и неналоговых доходов, при этом в 2016 г. было достигнуто максимальное соответствие между уровнями доходной и расходной децентрализации. Однако по итогам

2017 г. вновь незначительно выросла степень централизации налоговых и неналоговых доходов, что сопровождалось некоторым ростом региональных расходных обязательств. Так, доля налоговых и неналоговых доходов регионов в налоговых и неналоговых доходах бюджетной системы снизилась с 30,2% в 2016 г. до 30,0% в 2017 г., а доля региональных конечных расходов в расходах бюджетной системы за тот же период выросла с 30,0 до 32,0%.

Рассмотрим более подробно доходную часть субнациональных бюджетов. Динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации представлена в *табл. 20*. В правой части таблицы показан реальный прирост доходов¹.

Таблица 20

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

	Объем доходов (в номинальном выражении), млрд руб.					Реальный прирост, %			
	2013	2014	2015	2016	2017	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2017 / 2016
Доходы, всего	8 165	8 906	9 308	9 924	10 758	-2,0	-7,4	1,2	5,8
Налоговые и неналоговые доходы	6 589	7 177	7 625	8 289	8 986	-2,2	-5,9	3,2	5,8
<i>В том числе налоговые доходы:</i>	<i>5 967</i>	<i>6 493</i>	<i>6 925</i>	<i>7 574</i>	<i>8 205</i>	<i>-2,3</i>	<i>-5,5</i>	<i>3,8</i>	<i>5,7</i>
Налог на прибыль	1 720	1 964	2 108	2 279	2 528	2,6	-5,0	2,6	8,2
НДФЛ	2 499	2 693	2 808	3 019	3 252	-3,2	-7,7	2,0	5,1
Акцизы	491	480	487	662	612	-12,3	-10,2	29,1	-9,8
Налоги на совокупный доход	293	315	348	388	447	-3,4	-2,3	6,0	12,2
Налоги на имущество	901	957	1 069	1 117	1 250	-4,5	-1,2	-0,8	9,2
<i>Неналоговые доходы</i>	<i>622</i>	<i>685</i>	<i>700</i>	<i>715</i>	<i>781</i>	<i>-1,2</i>	<i>-9,4</i>	<i>-3,0</i>	<i>6,5</i>
Трансферты из других бюджетов	1 515	1 671	1 617	1 578	1 703	-1,0	-14,3	-7,4	5,3
Прочие доходы	62	58	66	56	69	-16,1	2,0	-19,2	18,7

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Как видно из данных *табл. 20*, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 г. демонстрируют рост по отношению к уровню 2016 г. на 5,8% в реальном выражении. Таким образом, в динамике региональных доходов с 2016 г. наблюдается повышательная тенденция. Отметим существенный рост поступлений в реальном выражении по налогу на прибыль (8,2%), по налогам на совокупный доход (12,2%), по прочим доходам (18,7%). Впервые за период 2013–2017 гг. увеличился реальный объем межбюджетных трансфертов, поступающих в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации (на 5,3% к 2016 г.). Вместе с тем имеет место сокращение поступлений от акцизов (на 9,8% в реальном выражении по сравнению с 2016 г.), однако в связи с невысокой долей акцизов в структуре субфедеральных бюджетов это снижение практически не отражается на динамике общего объема доходов.

Рассмотрим более подробно ситуацию с поступлениями налоговых и неналоговых доходов в региональном разрезе (*табл. 21*).

¹ С поправкой на уровень инфляции в 2017 г. – 2,5%, по данным Росстата.

Таблица 21

Группировка регионов России 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 к предыдущему году											
	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%	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
в номинальном выражении												
Налоговые и неналоговые доходы, всего	5	5	47	16	26	48	5	13	0	3	2	0
Налог на прибыль	35	18	26	29	7	18	3	9	9	5	3	6
НДФЛ	1	1	11	9	72	69	2	5	0	1	0	0
в реальном выражении												
Налоговые и неналоговые доходы, всего	0	3	16	12	49	48	16	18	3	4	2	0
Налог на прибыль	29	18	23	22	11	24	8	8	8	7	6	6
НДФЛ	1	0	4	1	46	72	31	11	1	1	0	0

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Сопоставление изменения объемов основных видов доходных источников региональных бюджетов в 2016 и 2017 гг. позволяет сделать следующие выводы. С 2016 г. вектор динамики региональных доходов в среднем по России изменил направление со спада на рост. При этом темпы роста налоговых поступлений были достаточно высоки: из 78 регионов, имеющих положительную динамику налоговых и неналоговых доходов в 2016 г., у 52 регионов доходы выросли более чем на 10% в номинальном выражении. В реальном выражении доходы выросли у 65 регионов, при этом у 16 из них темп роста превысил 10%. Наибольший вклад в прирост доходов обеспечил налог на прибыль организаций. В 2016 г. поступления по данному налогу в реальном выражении выросли у 68 регионов, при этом темп роста более 25% наблюдался в 29 субъектах Российской Федерации.

В 2017 г. в динамике доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сохранился положительный тренд. Однако после «рывка» 2016 г. темпы роста поступлений в региональные бюджеты стали более умеренными как в номинальном, так и в реальном выражении. В 2017 г. доходы выросли у 69 регионов в номинальном выражении и у 63 регионов – в реальном. Существенно сократился темп поступлений налога на прибыль. Если количество регионов, у которых доходы по налогу на прибыль в реальном выражении выросли, осталось примерно на уровне 2016 г. (64 региона), то количество регионов с темпом роста поступлений по налогу на прибыль свыше 25% сократилось с 29 до 18.

Необходимо отметить увеличение числа регионов, демонстрирующих рост поступлений по НДФЛ в реальном выражении. В 2016 г. число таких регионов составляло 51, в 2017 г. оно выросло до 73. В 2016 г. поступления по НДФЛ снижались в реальном выражении у 33 регионов. В 2017 г. число таких регионов сократилось до 12.

Наилучшую динамику налоговых и неналоговых доходов в 2017 г. продемонстрировали Республика Крым (47%¹), Ненецкий автономный округ (43%), Республика Калмыкия (29%), Белгородская (26%) и Кемеровская (26%) области. Все перечисленные регионы стали лидерами роста благодаря увеличению поступлений налога на прибыль. При этом в указанных регионах темпы роста поступлений налога на прибыль в 2017 г. были

¹ Здесь и далее – в номинальном выражении.

экстремально высокими: 239% в Республике Калмыкия (в 2016 г. рост поступлений по данному налогу составил 26%), 222% в Республике Крым (в 2016 г. имел место спад поступлений на 18%), 108% в Ненецком автономном округе (в 2016 г. – сокращение на 55%), 99% в Белгородской области (рост на 5% в 2016 г.), 97% в Кемеровской области (рост на 11% в 2016 г.) Обратим внимание, что из регионов, лидировавших по росту поступлений налога на прибыль в предыдущем году, свои позиции сохранила только Республика Тыва (139% в 2016 г. и 70% в 2017 г.). В Республике Ингушетия прирост поступлений налога на прибыль составил 100% в 2016 г., а в 2017 г. имеет место сокращение данного показателя на 10%.

По отдельным регионам наблюдается значительное снижение налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета. Так, налоговые и неналоговые доходы Чукотского автономного округа и Сахалинской области сократились на 22 и 17% соответственно по сравнению с уровнем предыдущего года, доходы Кабардино-Балкарской Республики – на 15%. Отметим также сокращение налоговых и неналоговых доходов Ханты-Мансийского автономного округа, которое продолжается с 2016 г. (-9% в 2016 г. и -7% в 2017 г.).

Таким образом, в 2017 г. по сравнению с 2016 г. наблюдаются более сдержанные темпы роста поступлений в региональные бюджеты по суммарным налоговым и неналоговым источникам и по налогу на прибыль. Вместе с тем имеет место рост доходов от НДС в реальном выражении, что косвенно свидетельствует о росте доходов населения.

Проанализируем изменения, которые произошли в расходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2017 г. (табл. 22).

Таблица 22

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

	% к итогу		% ВВП		Изменение	
	2016	2017	2016	2017	в номинальном выражении, %	п.п. ВВП
Общегосударственные вопросы	6,3	6,1	0,73	0,71	5,2	-0,02
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,1	1,1	0,13	0,13	3,1	0,00
Национальная экономика	20,2	21,2	2,33	2,49	14,3	0,16
В том числе:						
сельское хозяйство и рыболовство	2,8	2,5	0,32	0,29	-1,9	-0,03
транспорт	4,4	5,2	0,51	0,61	28,2	0,10
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	8,7	8,8	1,01	1,03	9,4	0,02
другие вопросы в области национальной экономики	2,3	2,6	0,27	0,31	24,1	0,04
Жилищно-коммунальное хозяйство	9,4	10,4	1,09	1,22	20,5	0,13
Охрана окружающей среды	0,2	0,3	0,03	0,03	25,2	0,00
Образование	25,6	24,9	2,96	2,92	5,6	-0,04
В том числе:						
дошкольное образование	6,8	6,7	0,79	0,78	6,5	-0,01
общее образование	14,7	12,2	1,70	1,43	-10,0	-0,27
среднее профессиональное образование	1,9	1,9	0,22	0,22	6,0	0,00
другие вопросы в области образования	1,2	1,3	0,14	0,15	11,9	0,01
Культура, кинематография	3,4	3,8	0,40	0,45	20,5	0,05
Здравоохранение	12,9	7,8	1,49	0,92	-33,9	-0,57
Социальная политика	16,6	20,4	1,93	2,40	33,4	0,47
Физическая культура и спорт	2,1	2,3	0,25	0,28	19,8	0,03
Средства массовой информации	0,4	0,4	0,05	0,05	1,9	0,00
Обслуживание государственного и муниципального долга	1,5	1,2	0,18	0,15	-12,9	-0,03
Расходы, всего	100,0	100,0	11,57	11,74	8,8	0,17

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Из *табл. 22* можно сделать вывод, что функциональная структура региональных расходов в 2017 г. изменилась по сравнению с предыдущим годом незначительно. Следует отметить рост расходов на национальную экономику в части транспорта (при сокращении расходов на сельское хозяйство), а также сокращение расходов на социальную сферу, особенно в части общего образования. Значительное сокращение расходов на здравоохранение и рост расходов на социальную политику большей частью (но не полностью) объясняются техническими причинами: начиная с 2017 г. страховые взносы, уплачиваемые регионами за неработающее население, стали отражаться по разделу «Социальная политика», в то время как в 2016 г. большинство регионов отражало их по разделу «Здравоохранение». В целом же в 2016–2017 гг. изменения структуры региональных расходов имели те же тренды, что и в предыдущем периоде.

Далее рассмотрим динамику основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в долях ВВП (*табл. 23*).

Таблица 23

Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации, % ВВП

	2013	2014	2015	2016	2017
Доходы	11,16	11,24	11,16	11,55	11,68
В том числе:					
налог на прибыль	2,35	2,48	2,53	2,65	2,75
НДФЛ	3,42	3,40	3,37	3,51	3,53
трансферты из ФБ	2,03	2,03	1,92	1,82	1,68
Расходы	12,04	11,81	11,37	11,57	11,74
Дефицит (-)/профицит (+)	-0,88	-0,57	-0,21	-0,01	-0,06

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Из данных *табл. 23* видно, что в долях ВВП на протяжении последних трех лет растут как доходы субнациональных бюджетов в целом, так и поступления НДФЛ и налога на прибыль. При этом трансферты из федерального бюджета на протяжении 2013–2017 гг. продолжают сокращаться. Расходы субнациональных бюджетов растут начиная с 2016 г. Дефицит бюджета в 2016 г. достиг пятилетнего минимума, однако в 2017 г. несколько вырос. Рассмотрим подробнее ситуацию, сложившуюся с результатом исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ (дефицит/профицит), в разрезе регионов (*табл. 24*).

Таблица 24

Исполнение (дефицит/профицит) консолидированных бюджетов субъектов РФ

Год	Количество субъектов РФ, исполнивших бюджет	
	с дефицитом	с профицитом
2013	77	6
2014	74	11
2015	76	9
2016	56	29
2017	47	38

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Данные в региональном разрезе свидетельствуют о повышении сбалансированности консолидированных бюджетов большинства субъектов РФ. Таким образом, рост совокупного дефицита связан со значительным ухудшением ситуации в отдельных регионах на фоне усиления бюджетной сбалансированности в большинстве регионов.

Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета регионам сократился в 2017 г. по сравнению с 2016 г. как в номинальном выражении (-1,5 %), так и в долях ВВП (-0,15 п.п. ВВП) (табл. 25). Это снижение затронуло все виды целевых межбюджетных трансфертов, а также дотации на обеспечение сбалансированности. При этом наблюдается рост общего объема дотаций, поскольку увеличение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (+0,07 п.п. ВВП) компенсирует сокращение дотаций на обеспечение сбалансированности (-0,03 п.п. ВВП). Наибольшее снижение как в номинальном выражении, так и в долях ВВП произошло по субсидиям, причем особенно существенное снижение коснулось субсидий на поддержку национальной экономики. Эти изменения отразились и на структуре федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов РФ. Так, в 2017 г. по сравнению с 2016 г. на 5 п.п. снизилась доля субсидий, а доля дотаций, напротив, выросла на 7,3 п.п.

Таблица 25

Трансферты бюджетам субъектам Российской Федерации из федерального бюджета

	2015		2016		2017		Прирост в 2017 к уровню 2016	
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	номинальный, %	п.п. ВВП
Трансферты регионам, всего	1603,7	100,0	1567,8	100,0	1543,5	100,0	-1,5	-0,15
Дотации	651,0	40,6	656,2	41,9	759,0	49,2	15,7	0,06
В том числе:								
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	487,7	30,4	513,7	32,8	614,5	39,8	19,6	0,07
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	152,4	9,5	131,7	8,4	113,8	7,4	-13,6	-0,03
Субсидии	400,2	25,0	356,5	22,7	273,2	17,7	-23,4	-0,12
В том числе:								
субсидии на развитие национальной экономики	258,2	16,1	231,9	14,8	106,1	6,9	-54,2	-0,15
Субвенции	336,6	21,0	334,3	21,3	326,1	21,1	-2,4	-0,03
Иные межбюджетные трансферты	216,0	13,5	220,8	14,1	185,2	12,0	-16,1	-0,06

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты Института Гайдара.

Изменение объема субвенций свидетельствует о снижении зависимости субнациональных бюджетов в части исполнения делегированных полномочий. В то же время в 2017 г. количество субвенций составило 30, т.е. осталось тем же, что и в 2016 г. Из них 10 субвенций предоставляются Республике Крым и г. Севастополю, причем отдельные субвенции дублируют те, которые предоставляются прочим субъектам Российской Федерации.

Формально в 2017 г. было предоставлено 79 субсидий. Однако субсидии, выделяемые за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации, стали отражаться в бюджете отдельными строками, что искусственно завышает число предоставляемых субсидий. Если учитывать только цели предоставления субсидий без источника их выделения, то число субсидий составило 66 (в 2016 г. – 98). Государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными

финансами» (далее – ГП «Развитие федеративных отношений...») предусмотрено сокращение количества субсидий в 2017 г. до 60. Таким образом, в 2017 г. количество субсидий было существенно оптимизировано (прежде всего за счет консолидации субсидий в сфере сельского хозяйства), однако плановое значение достигнуто не было.

Объем иных межбюджетных трансфертов сократился как в номинальном выражении, так и в долях ВВП, что с учетом недостаточной прозрачности и формализованности их распределения следует оценить положительно.

Одним из приоритетов бюджетной политики по-прежнему является сокращение доли целевой финансовой помощи. В целом доля дотаций в федеральных трансфертах субъектам РФ выросла, при этом выполнен соответствующий показатель ГП «Развитие федеративных отношений...» (табл. 26). В 2017 г. показатель выполняется, даже если учесть, что дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, по сути, в большей степени относятся к субсидиям, чем к дотациям.

Следует отметить, что рост доли дотаций в структуре межбюджетных трансфертов регионам в 2017 г., в отличие от 2016 г., обеспечивается не только сокращением целевой межбюджетной помощи, но и существенным увеличением объема нецелевых трансфертов.

Таблица 26

Динамика доли дотаций в межбюджетных трансфертах

Показатель	2015	2016	2017
Доля дотаций в межбюджетных трансфертах в соответствии с Государственной программой (план), %	40,0	41,0	46,0
Доля дотаций в межбюджетных трансфертах (оценка), %	40,6	41,9	49,2
Доля дотаций в межбюджетных трансфертах без учета дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы (оценка), %	36,9	39,9	46,6

Источник: Федеральное казначейство; Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»; расчеты Института Гайдара.

При анализе процесса выделения федеральным центром трансфертов регионам важно рассмотреть влияние федеральной помощи на дифференциацию доходов субъектов Российской Федерации, оценив выравнивающие свойства финансовой помощи из федерального бюджета (табл. 27).

Таблица 27

Коэффициент вариации доходов консолидированных региональных бюджетов (на душу населения с учетом индекса бюджетных расходов), %

Год	Налоговые доходы	Налоговые доходы и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Налоговые доходы, дотации, субсидии
2013	63,7	55,3	48,1
2014	59,0	51,2	49,9
2015	66,1	60,3	56,0
2016	55,6	42,1	37,3
2017	55,8	41,3	37,7

Источник: Федеральное казначейство; Минфин России; расчеты Института Гайдара.

Как видно из табл. 27, в 2017 г. по сравнению с предыдущим годом несколько увеличилась дифференциация налоговых доходов субнациональных бюджетов. При этом усилился выравнивающий эффект от предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, что связано с ростом общего объема дотаций на

выравнивание и усилением выравнивающих свойств методики их распределения, и снизился выравнивающий эффект после предоставления дотаций и субсидий, что связано со снижением общего объема межбюджетных субсидий и прочих дотаций.

Дефицит и долг на региональном уровне

В табл. 28 представлена структура источников финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2013–2017 гг.

Таблица 28

Источники финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ, млрд руб.

	2013	2014	2015	2016	2017
Источники финансирования дефицита – итого	642,0	447,8	171,6	12,6	51,9
Источники внутреннего финансирования дефицита	642,8	447,8	171,6	40,8	51,9
Государственные (муниципальные) ценные бумаги	77,6	-9,2	-5,8	32,0	97,0
Кредиты кредитных организаций	282,6	217,4	101,6	-102,6	-126,3
Бюджетные кредиты	43,0	169,3	167,4	181,6	19,7
Изменение остатков средств	98,1	19,2	77,4	-32,0	-21,2
Иные источники	139,3	52,2	-168,9	-37,6	83,4
Источники внешнего финансирования дефицита	-0,8	0,0	0,0	-28,2	0,0

Источник: Федеральное казначейство; расчеты Института Гайдара.

Как видно из приведенных данных, в целом по консолидированным бюджетам субъектов РФ ситуация оставалась, как и годом ранее, более благоприятной, чем в 2012–2015 гг.: дефицит бюджетов составил лишь 51,9 млрд руб., что существенно ниже значений за 2012–2015 гг. В то же время тренд на сокращение номинального объема дефицита изменился – он увеличился более чем в 3 раза в номинальном выражении.

Сальдо по банковским кредитам в 2017 г. оказалось отрицательным и, более того, существенным по абсолютному объему (-126,3 млрд руб.), т.е. объем погашения превысил объем новых кредитов. При этом сальдо по бюджетным кредитам, напротив, оказалось положительным (19,7 млрд руб.), однако в отличие от предыдущего года существенно меньшим по объему, чем сальдо по коммерческим кредитам. Эти цифры отражают смену приоритетов в политике федерального центра в отношении бюджетных кредитов: объем выдачи новых кредитов существенно сократился, по ранее выданным были приняты решения о реструктуризации. Министерство финансов Российской Федерации в декабре 2017 г. заключило с 73 субъектами РФ 410 дополнительных соглашений, предусматривающих погашение бюджетных кредитов в 2018–2019 гг. в объеме 5% суммы задолженности ежегодно, в 2020 г. – в объеме 10% суммы задолженности, в 2021–2024 гг. – равными долями по 20% ежегодно. Бюджетный эффект в виде снижения объема необходимых к возврату бюджетных кредитов регионов в 2018–2019 гг. составит, по оценкам Минфина, до 418 млрд руб. (в том числе в 2018 г. – 238 млрд руб. и в 2019 г. – 180 млрд руб.). В целом данные изменения имеют положительный характер, поскольку постоянная и масштабная выдача бюджетных кредитов широкому кругу регионов лишь приводила к искусственному наращиванию регионального долга и к снижению прозрачности межбюджетных отношений.

В то же время в условиях снижения доступности дешевого бюджетного кредитования повысилась роль ценных бумаг, сальдо по которым оказалось положительным второй год подряд (97,0 млрд руб.) и при этом, в отличие от 2016 г., существенно превысило сальдо по бюджетным кредитам.

В целом динамика регионального долга в долях ВВП за 2012–2015 гг. показывала устойчивую тенденцию к росту – с 2,38% ВВП на конец 2013 г. до 2,78% ВВП на конец 2015 г. (табл. 29). Объем долга муниципальных образований за этот же период немного снизился – с 0,50 до 0,44% ВВП.

Таблица 29

Объемы государственного и муниципального долга субнациональных бюджетов, % ВВП

	2013	2014	2015	2016	2017	Прирост 2017 к 2016
Объем государственного долга субъектов Российской Федерации	2,38	2,64	2,78	2,74	2,51	-0,22
Объем долга муниципальных образований	0,50	0,46	0,44	0,42	0,40	-0,02

Источник: Минфин России; Росстат; расчеты Института Гайдара.

В 2017 г. наметился тренд по снижению объемов долга субъектов РФ: по итогам 2016 г. объем долга снизился на 0,16 п.п. ВВП, а по итогам 2017 г. уже на 0,22 п.п. ВВП – до 2,51% ВВП. При этом впервые объем долга снизился не только в долях ВВП, но и в абсолютном выражении: на 37,8 млрд руб., или на 1,6% (в 2016 г. в номинальном выражении объем долга все же немного увеличился на 1,5%, или на 35 млрд руб.). На муниципальном уровне продолжился тренд на снижение объема долга в долях ВВП на 0,02 п.п. – до 0,40% ВВП (при этом в номинальном выражении был зафиксирован незначительный рост на 3,6 млрд руб., или на 1,0%).

Таким образом, в 2017 г. в рамках совместной работы Минфина России и властей субъектов РФ удалось закрепить тренд на прекращение накапливания значительных объемов долга на субнациональном уровне, а также были приняты решения в отношении уже накопленных регионами бюджетных кредитов. В целом это должно способствовать повышению определенности «правил игры» и прозрачности межбюджетных отношений. В то же время остаются вопросы по обеспечению средне- и долгосрочной устойчивости региональных бюджетов в условиях продолжения тренда на снижение объема трансфертов из федерального бюджета и практического прекращения выдачи новых бюджетных кредитов. Насколько регионам хватит финансовых средств, в том числе для полного выполнения показателей майских указов президента, покажет 2018 г.

