

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика¹

2.1.1. Направленность денежно-кредитной политики

В 2019 г. резкое и во многом неожиданное замедление инфляции привело к значительному смягчению монетарной политики. В течение года Банк России 5 раз снижал ключевую ставку: четырежды – 14 июня, 26 июля, 6 сентября, 13 декабря – на 0,25 п.п. и на 0,5 п.п. на заседании совета директоров 25 октября. В результате ключевая ставка снизилась с 7,75 годовых до 6,25% годовых, приблизившись, по оценкам ЦБ РФ², к своему нейтральному уровню³.

Динамика ставки в течение 2019 г. обусловлена прежде всего усилением инфляционных рисков во второй половине 2018 г. – начале 2019 г. в результате повышения НДС с 2019 г., снижения на мировом рынке цен на энергоносители, роста инфляционных ожиданий. В результате в январе – мае 2019 г. регулятор не осуществлял смягчения денежно-кредитной политики, сохраняя ставку на неизменном уровне. При этом риторика ЦБ в отношении будущих решений начала смягчаться в марте – апреле 2019 г. по мере преодоления инфляцией локального пика (5,3% в марте 2019 г. к марту 2018 г.). К фактическому снижению ключевой ставки Банк России перешел лишь в июне 2019 г.

Однако в реальности всплеск инфляции оказался меньше и его продолжительность короче ожидаемого. Это связано как с заблаговременным ужесточением денежно-кредитной политики в 2018 г., так и со стечением ряда обстоятельств, в частности, с укреплением рубля по мере улучшения условий торговли и снижения риска оттока капитала в результате смягчения монетарной политики в ряде развитых стран, а также с медленным

¹ Авторы раздела: *Божечкова А.В.*, канд. экон. наук, заведующая лабораторией денежно-кредитной политики Института Гайдара, старший научный сотрудник Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС; *Кнобель А.Ю.*, канд. экон. наук, заведующий лабораторией международной торговли Института Гайдара, директор Центра исследований международной торговли РАНХиГС, директор Института международной экономики и финансов ВАВТ Минэкономразвития России; *Трунин П.В.*, д-р экон. наук, руководитель научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, директор Центра изучения проблем центральных банков ИПЭИ РАНХиГС.

² Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2020 г. и период 2021–2022 гг. С. 38.

³ Нейтральный уровень ключевой ставки процента обеспечивает достижение целевого ориентира по инфляции и нулевой разрыв выпуска. Нейтральный уровень ставки процента не оказывает ни стимулирующего, ни сдерживающего воздействия на экономическую активность.

ростом внутреннего спроса из-за ужесточения бюджетной политики. В результате в течение 2019 г. Банк России несколько раз пересматривал прогноз по инфляции. Так, в марте прогноз по инфляции на конец 2019 г. был снижен с 5,0–5,5 до 4,7–5,2%, а в октябре – до 3,2–3,7%. По итогам 2019 г. фактическая инфляция оказалась ниже прогнозных значений и составила 3%.

По мере смягчения денежно-кредитной политики условия банковского кредитования также становились более мягкими. Так, реальная ставка по вновь выданным кредитам юридическим лицам сроком свыше трех лет, рассчитанная по фактической инфляции за предыдущие 12 месяцев, снизилась с 5,8% годовых в среднем за январь – ноябрь 2018 г. до 4,5% годовых за аналогичный период 2019 г. (рис. 1).



Рис. 1. Реальная ставка процента по кредитам юридическим лицам сроком свыше трех лет в Российской Федерации в 2012–2019 гг. (% годовых, измерена на основе фактической инфляции за предыдущие 12 месяцев¹)

Источник: Банк России; Росстат; расчеты авторов.

Тем не менее по итогам в 2019 г. реальная ключевая ставка процента осталась на относительно высоком уровне по сравнению с другими развивающимися странами, таргетирующими инфляцию (рис. 2, табл. 1). По итогам 2019 г. ключевая ставка ЦБ РФ превышала инфляцию на 3,25 п.п., что ниже, чем в Мексике (4,5 п.п.) и Казахстане (3,9 п.п.), но несколько выше, чем в других развивающихся странах, таргетирующих инфляцию (например, в Южной Африке (2,5 п.п.) и Индонезии (2,3 п.п.)).

¹ Реальная ставка процента рассчитана с использованием данных по накопленной инфляции за предыдущие 12 месяцев (декабрь 2019 г. к декабрю 2018 г.), исходя из предпосылки об адаптивном характере инфляционных ожиданий в России.

Таблица 1

Инфляция и ключевая ставка в ряде развитых и развивающихся стран

	Фактическая инфляция (декабрь 2019 г. к декабрю 2018 г., %)	Ключевая ставка, (на конец года, % годовых)
Развивающиеся страны		
Перу	1,9	2,3
Индонезия	2,7	5,0
Мексика	2,8	7,3
Чили	3,0	1,8
Россия	3,0	6,25
Польша	3,2	1,5
Колумбия	3,8	4,3
Венгрия	4,0	0,9
Южная Африка	4,0	6,5
Бразилия	4,3	4,5
Казахстан	5,4	9,3
Индия	7,4	5,2
Турция	11,8	12,0
Развитые страны		
ЕС	1,3	0,0
Великобритания	1,3	0,8
Норвегия	1,3	1,5
Новая Зеландия	1,9	1,0
Австралия	1,9	0,8
Исландия	2,0	3,0
Канада	2,2	1,8
США	2,3	1,5
Чехия	3,2	2,0

Источник: сайты центральных банков.

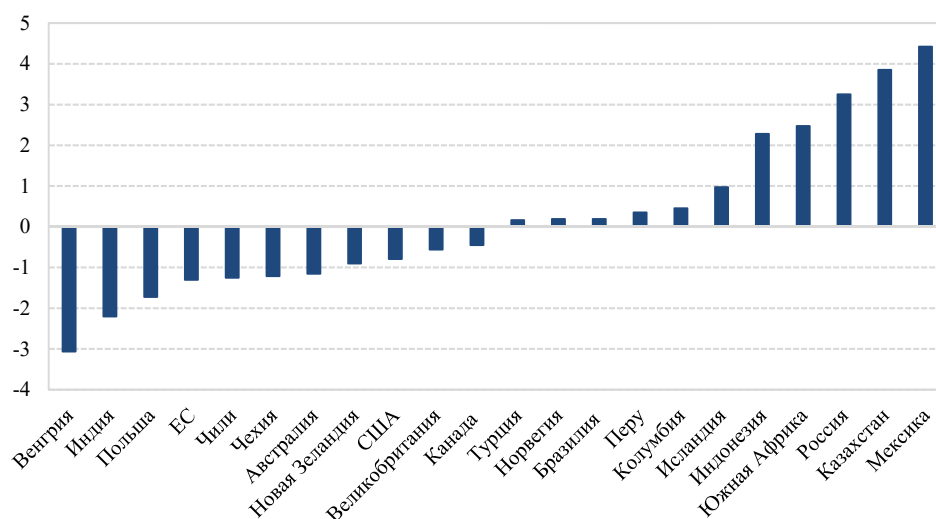


Рис. 2. Реальная ключевая ставка процента на конец 2019 г. (% годовых, измерена на основе инфляции за предыдущие 12 месяцев)

Источник: сайты центральных банков; расчеты авторов.

В 2020 г. в условиях замедления мировой экономики вследствие эпидемии коронавируса, усиления глобальной неопределенности и резкого снижения цен на нефть можно ожидать временного повышения инфляции выше целевого уровня и ее возвращения к 4% в 2021 г. При этом с учетом значительного снижения инфляции ниже таргета в конце 2019 – начале 2020 гг., а также возможного существенного замедления экономической

активности мы считаем, что ужесточение денежно-кредитной политики возможно лишь в случае возникновения серьезной угрозы для финансовой стабильности в России.

2.1.2. Денежный рынок

В 2019 г. денежный рынок продолжил функционировать в условиях структурного профицита ликвидности банковского сектора¹, сформировавшегося еще в 2017 г. в результате расходования средств суверенных фондов, а также реализации мер Банка России по финансовому оздоровлению отдельных банков. В 2019 г. профицит ликвидности в среднем составлял 3,0 трлн руб., оставаясь на уровне 2018 г.

Для абсорбирования ликвидности и поддержания процентных ставок в установленном процентном коридоре ЦБ РФ использовал депозитные аукционы, а также размещение купонных облигаций Банка России (КОБР). В результате объем привлекаемых средств в рамках депозитных аукционов в 2019 г. составлял в среднем 1,6 трлн руб., тогда как в 2018 г. данная величина достигла 2,2 трлн руб. В то же время в 2019 г. ЦБ РФ несколько увеличил объемы размещения КОБР на срок 3 месяца. Так, за 2019 г. объем КОБР в обращении вырос с 1,4 трлн до 1,9 трлн руб. (табл. 2).

Таблица 2

Баланс Банка России в 2017–2019 гг.

	01.01.2017		01.01.2018		01.12.2019	
	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	18 878,5	61,3	24 496,1	62,2	25 500,9	59,7
Кредиты и депозиты	3 517,8	11,4	3 672,5	9,3	3 392,6	7,9
Драгоценные металлы	4 505,2	14,6	6 123,9	15,6	6 867,1	16,1
Ценные бумаги	886,1	2,9	1 038,8	2,6	1 127,4	2,6
Прочие активы	1 535,7	5,0	2 286,0	5,8	4 254,8	10,0
Итого по активу	30 815,1	100,0	39 368,9	100,0	42 726,0	100,0
Наличные деньги в обращении	9 539,4	31,0	10 312,8	26,2	10 175,9	23,8
Средства на счетах в Банке России	11 003,2	35,7	14 526,6	36,9	17 732,0	41,5
в том числе						
Правительства РФ	4 565,7	14,8	7 894,7	20,1	11 154,6	26,1
кредитных организаций – резидентов	4 812,4	15,6	4 381,7	11,1	4 828,6	11,3
Средства в расчетах	0,7	0,0	0,05	0,0	–	–
Выпущенные ценные бумаги	356,8	1,2	1 388,3	3,5	1 510,0	3,5
Обязательства перед МВФ	1 407,8	4,6	1 616,4	4,1	1 404,1	3,3
Прочие пассивы	120,8	0,4	130,6	0,3	514,2	1,2
Капитал	8 386,5	27,2	11 394,3	28,9	11 389,8	26,7
Прибыль отчетного года	–	–	–	–	–	–
Итого по пассиву	30 815,1	100,0	39 368,9	100,0	42 726,0	100,0

Источник: Банк России.

¹ Структурный профицит характеризуется формированием устойчивого избытка ликвидности у кредитных организаций и необходимостью для Банка России проводить операции по ее абсорбированию с целью удержания процентных ставок на рынке межбанковского кредитования вблизи ключевой ставки. Измеряется разностью между требованиями Банка России к кредитным организациям и требованиями кредитных организаций к Банку России по стандартным инструментам предоставления и абсорбирования ликвидности, дополненной сальдированной величиной требований кредитных организаций и Банка России по специализированным инструментам рефинансирования Банка России.

Отметим, что, по прогнозам Банка России, профицит ликвидности банковского сектора будет наблюдаться еще в течение 3 лет. Так, с учетом отложенных покупок иностранной валюты на внутреннем рынке¹ в рамках реализации бюджетного правила в базовом сценарии регулятором ожидается рост структурного профицита ликвидности до 5 трлн руб.

В условиях значительного профицита ликвидности, в 2019 г. наблюдалось некоторое снижение задолженности кредитных организаций перед Банком России. По итогам 2019 г. величина кредитов, привлеченных кредитными организациями от Банка России, сократилась на 6% до 2,5 трлн руб. (рис. 3). При этом в 2019 г. в структуре требований ЦБ РФ к банковскому сектору большая доля приходилась на задолженность по кредитам под залог нерыночных активов (в среднем в месяц объем предоставленных кредитов составлял 242 млрд руб.), тогда как среднемесячный объем предоставленных средств по аукционам РЕПО за тот же период составлял лишь 1,4 млрд руб.

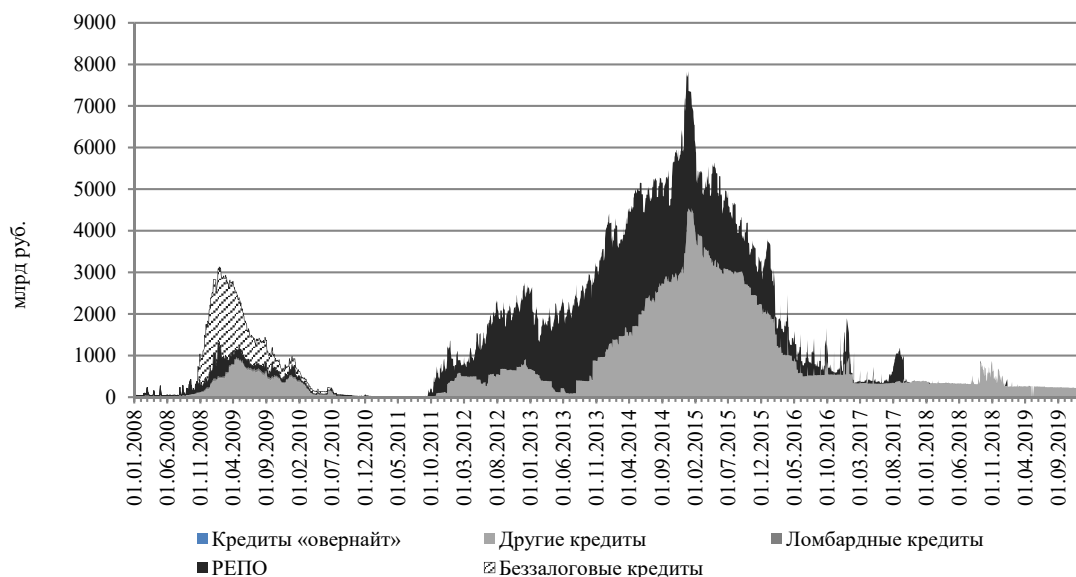


Рис. 3. Задолженность коммерческих банков перед Банком России в рублях в 2008–2019 гг.

Источник: Банк России.

В условиях структурного профицита ликвидности ставка денежного рынка в 2019 г. находилась преимущественно в нижней части процентного коридора. Ставка процента на рынке межбанковского кредитования² снизилась с 7,6% годовых в среднем в январе 2019 г. до 6,2% годовых в среднем в декабре 2019 г. Динамика однодневной межбанковской ставки определялась изменением ключевой ставки Банка России. В связи с этим в период с января по май она находилась на стабильном уровне, а затем перешла к плавному снижению до конца года. В целом в течение 2019 г. межбанковская ставка процента

¹ Осуществление отложенных покупок с февраля 2019 г. связано с приостановкой покупки Банком России иностранной валюты для Минфина России в рамках бюджетного правила на внутреннем валютном рынке в период с августа по декабрь 2018 г.

² Межбанковская ставка – среднемесячная ставка MIACR по однодневным межбанковским кредитам в рублях.

не выходила за рамки процентного коридора, устанавливаемого ЦБ РФ, что свидетельствует о достижении регулятором операционной цели монетарной политики. Существенно снизилась величина среднего отклонения однодневной ставки MIACR от ключевой (с 3,8% в 2018 г. до 1,8% в 2019 г.). Среднегодовое значение ставки MIACR по однодневным межбанковским кредитам в рублях увеличилось с 7,1% годовых в 2018 г. до 7,2% годовых в 2019 г., что обусловлено сохранением относительно жестких условий кредитования в январе – мае 2019 г. (рис. 4).

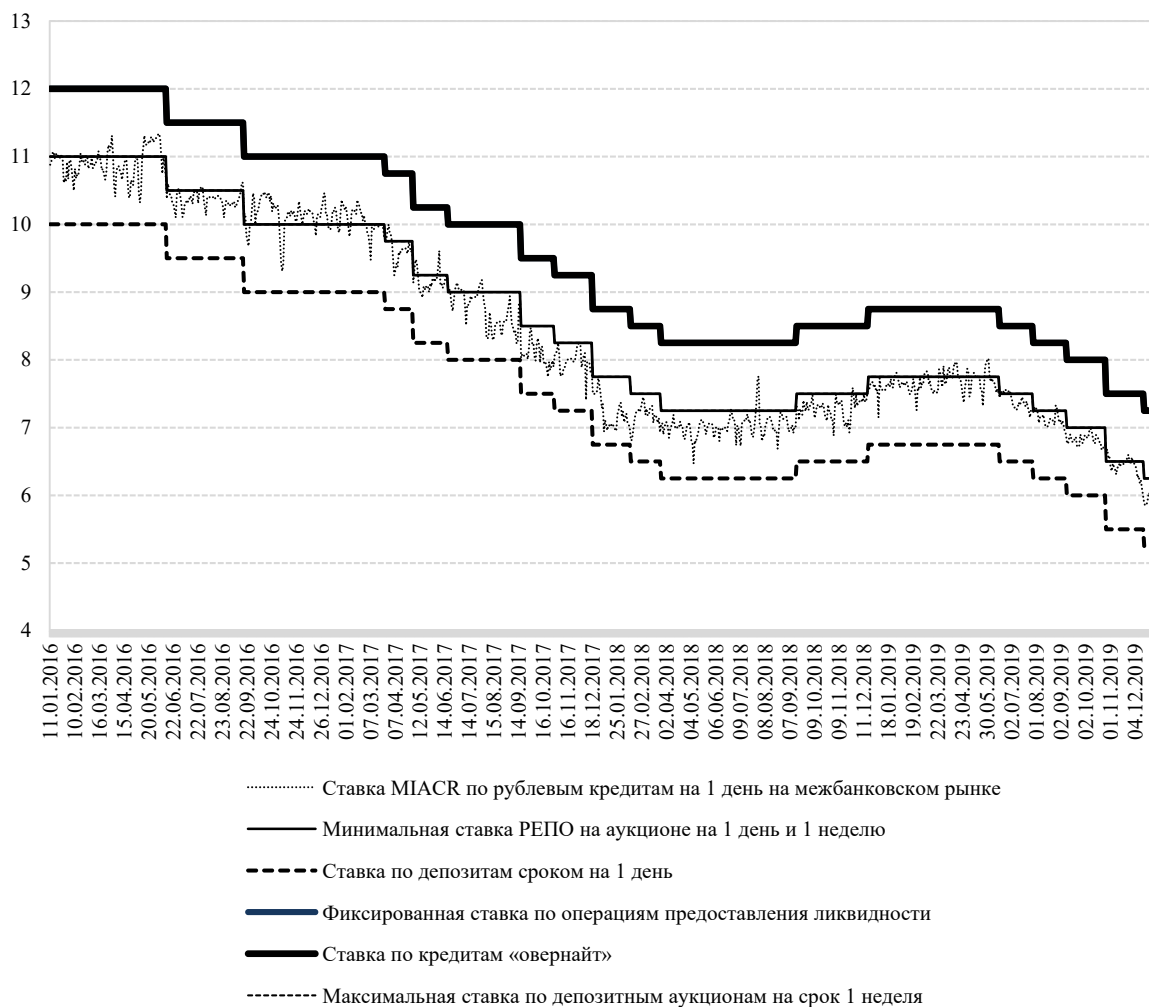


Рис. 4. Коридор процентных ставок Банка России и динамика ставок межбанковского рынка в 2016–2019 гг.

Источник: Банк России, расчеты авторов.

За 2019 г. денежная база в широком определении увеличилась на 4,7% до 16 823,4 млрд руб. (за 2018 г. она выросла на 9,3% до 16 063,4 млрд руб.). Среди наиболее быстро растущих компонент широкой денежной базы по итогам 2019 г. можно выделить облигации Банка России у кредитных организаций и корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России, объем которых увеличился на 41,0% до 2052,8 млрд руб. и на 38,3% до 2621,7 млрд руб. соответственно. Величина обязательных резервов

выросла на 7,3% до 617,6 млрд руб. Отметим, что рост обязательных резервов преимущественно обусловлен решением Банка России о повышении на 1 п.п. нормативов обязательных резервов по обязательствам перед физическими лицами в иностранной валюте для банков с универсальной лицензией, банков с базовой лицензией и небанковских кредитных организаций – до 8% с июля 2019 г. Отметим, что данное решение было направлено на снижение стимулов банков к наращиванию валютных пассивов. Величина депозитов банков в Банке России сократилась на 46,0% до 1766,6 млрд руб. Величина наличных денег в обращении увеличилась на 2,9% до 10 241,5 млрд руб. В целом объем избыточных резервов¹ за 2019 г. увеличился на 9,8% и составил 5680,8 млрд руб. (табл. 3).

Таблица 3

**Динамика денежной базы в широком определении
в 2019 г. (млрд руб.)**

	01.01.2018	01.01.2019	01.01.2020
Денежная база (в широком определении)	14 701,5	16 063,4	16 823,4
– наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций	9 539,0	10 312,5	10 616,1
– корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	1 930,7	1 898,2	2 625,5
– обязательные резервы	506,2	575,3	617,4
– депозиты кредитных организаций в Банке России	2 373,2	1 903,5	1 027,7
– облигации Банка России у кредитных организаций	352,4	1 373,9	1 936,7
<i>Справочно: избыточные резервы</i>	4 656,3	5 175,7	5 589,9

Источник: Банк России.

Структура формирования денежного предложения в 2019 г. схожа со структурой, сложившейся в 2018 г. (рис. 5). В январе – ноябре 2019 г. наиболее значимыми факторами формирования денежной базы в широком определении стали изменение остатков средств на счетах расширенного правительства в ЦБ РФ, а также операции Банка России по предоставлению/абсорбированию средств банковскому сектору. Так, прирост денежной базы за счет увеличения чистого кредита органам государственного управления (депозиты Правительства РФ на счетах в ЦБ за вычетом государственных облигаций, приобретенных Банком России) за январь – ноябрь 2019 г. составил 0,3 трлн руб., тогда как в результате снижения нетто-объемов операций по предоставлению (абсорбированию) ликвидности денежная база снизилась на 0,1 трлн руб. Анализ факторов формирования денежного предложения свидетельствует о нейтральности операций по покупке иностранной валюты в рамках бюджетного правила для денежно-кредитной политики: изымаемые Минфином России средства для пополнения Фонда национального благосостояния возвращаются обратно в экономику в результате покупок валюты Банком России.

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. 5. Факторы формирования денежной базы

Источник: ЦБ РФ.

Динамика валютных резервов в 2019 г. практически полностью определялась объемом операций Банка России по покупке иностранной валюты для Минфина России в рамках бюджетного правила. С начала 2019 г. Банк России возобновил покупку иностранной валюты на внутреннем валютном рынке в объеме дополнительных нефтегазовых доходов, получаемых в случае превышения фактической цены на нефть 41,2 долл./барр. Помимо этого, с февраля 2019 г. регулятор приступил к осуществлению отложенных покупок, увеличивших ежедневный объем покупки иностранной валюты в среднем на 2,8 млрд долл. За 2019 г. регулятор приобрел 3,5 трлн руб. За 2018 г. объем операций ЦБ РФ по покупке иностранной валюты на внутреннем валютном рынке составил около 2,1 трлн руб. В результате по итогам 2019 г. величина международных резервных активов Банка России увеличилась на 85,9 млрд долл. (18,3%) и на 1 января 2020 г. составила 554,4 млрд долл., что является максимумом после мирового финансового кризиса (рис. 6). Напомним, что исторический максимум международных резервов был достигнут в августе 2008 г. и равнялся 596,6 млрд долл. Отметим, что запасы монетарного золота за 2019 г. увеличились на 23,5 млрд долл. (27,0%) преимущественно за счет положительной переоценки данного актива в отдельные месяцы 2019 г. в размере 16,5 млрд долл. в условиях роста цен на золото на мировых рынках. На 1 января 2020 г. доля валютных резервов в общей сумме резервных активов составила 80,1% (81,5% в 2018 г.), а удельный вес золота – 19,9% (18,5% в 2018 г.).

Напомним, что за 2018 г. произошло значительное изменение структуры валютных резервов: доля активов в юанях выросла с 2,8 до 14,2%, тогда как доля активов в долларах уменьшилась с 45,8 до 22,7%. По данным за первое полугодие 2019 г., аналогичная структура валютных резервов сохранялась (24,2% – доля доллара, 13,2% – доля юаня). Такое изменение структуры было связано, по всей видимости, с необходимостью минимизации возможных геополитических рисков. Однако в результате денежным властям

пришлось пожертвовать доходностью вложений, выраженной в долларах, так как из-за проблем в китайской экономике в 2018–2019 гг. юань к доллару дешевел. При этом, на наш взгляд, среднесрочные перспективы американской экономики выглядят лучше, чем китайской. Кроме того, экономическая политика США является более последовательной и предсказуемой, что делает доллары США более предпочтительным активом для инвестирования международных резервов.

В настоящее время объем резервов является достаточным для поддержания стабильности платежного баланса РФ, поскольку покрывает как 16 месяцев импорта товаров и услуг в РФ (как и в 2018 г.), так и выплаты по внешнему долгу, которые предстоит осуществить в 2020 г. В условиях столь высокого уровня достаточности международных резервов вызывает сомнение необходимость реализации отложенных покупок в рамках бюджетного правила, учитывая, что данные операции, являясь нейтральными по отношению к денежному предложению и ставкам процента, оказывают дополнительное ослабляющее воздействие на курс рубля. Ослабление рубля, в свою очередь, может вызывать усиление инфляционных рисков и замедление темпов роста промышленного производства ряда отраслей российской экономики, зависимых от инвестиционного импорта.

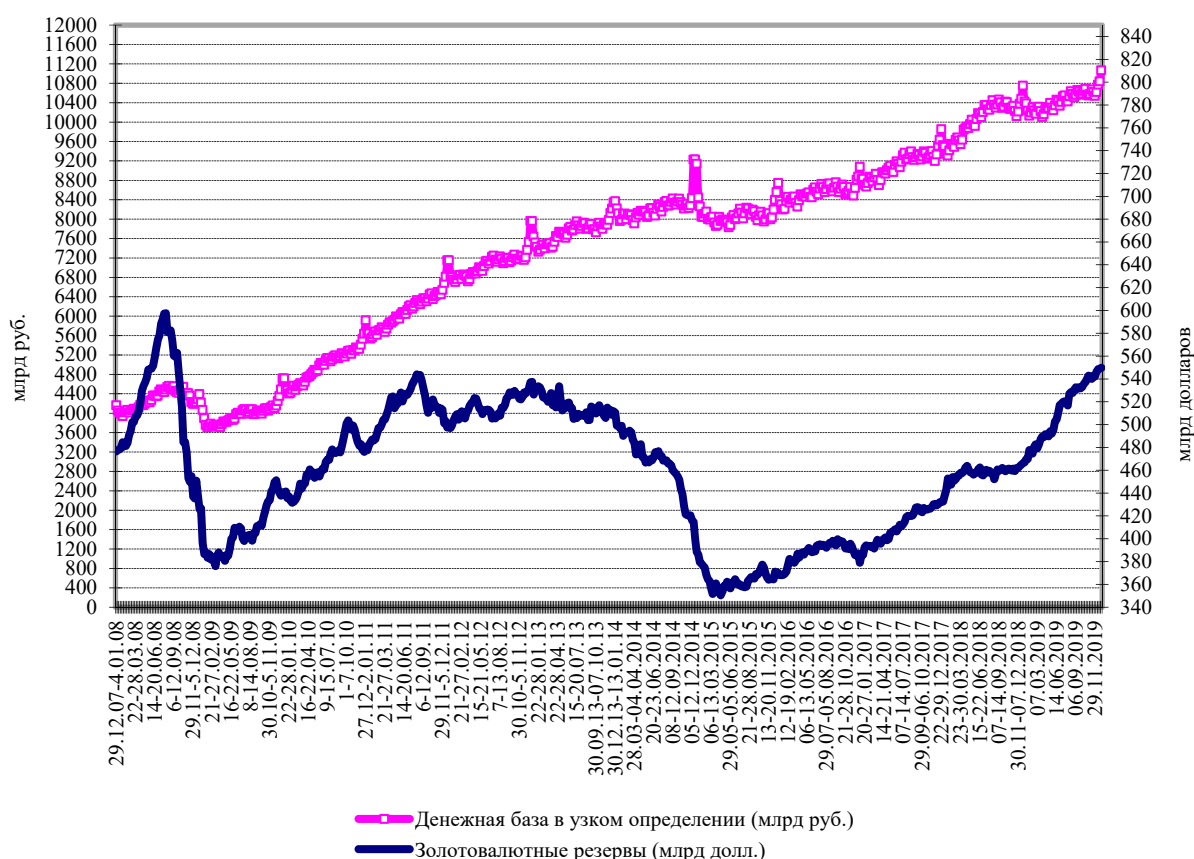


Рис. 6. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных (международных) резервов РФ в 2008–2019 гг.

Источник: Банк России.

Среднемесячный рост денежной массы М2 (по отношению к аналогичному периоду прошлого года) в 2019 г. составлял 8,7% (11,0% в 2018 г.) а денежной базы – 1,9% (29% в 2018 г.). В результате денежный мультипликатор (отношение агрегата М2 к денежной базе) составил 3,0 (2,8 в 2018 г.). Опережающий рост денежной массы М2 по сравнению с денежной базой был обеспечен преимущественно ростом объемов кредитования корпоративных заемщиков в условиях смягчения ценовых и неценовых условий предоставления кредитов. Отметим, что достигнутое значение денежного мультипликатора является средним значением для развивающихся экономик (Украина, Белоруссия, Казахстан), в то время как в развитых странах он, как правило, находится в пределах 5–8. Отметим, что в странах Восточной Европы в течение последних 20 лет по мере развития банковской системы наблюдался рост денежного мультипликатора. Например, в Польше за период 1993–2019 гг. денежный мультипликатор вырос с 3,1 до 5,1, тогда как в России за аналогичный период он увеличился с 1,4 до 3,0.

По предварительным оценкам, уровень монетизации российской экономики (отношение М2 к ВВП) за период 1999–2019 гг. увеличился в 3 раза до 47,3% по 2019 г., практически достигнув уровня стран Центральной и Восточной Европы, традиционно характеризующихся более высокой степенью монетизации. Например, в Польше отношение М2 к ВВП в III квартале 2019 г. составило 69,0% (40,2% в 1999 г.). Для сравнения: в Белоруссии отношение М2 к ВВП за аналогичный период выросло в 2,1 раза до 35,6%, в Казахстане – в 2,6 раза до 35,9% в III квартале 2019 г., на Украине – в 1,9 раза до 35,7%. В развитых странах монетизация ВВП в связи с более высоким уровнем развития финансовой системы еще выше: например, в Великобритании данный показатель в III квартале 2019 г. достиг 152,1%, в Швейцарии – 192,7%.

2.1.3. Инфляционные процессы

Достигнув локального максимума в марте 2019 г. (5,3%), в апреле – декабре 2019 г. темп роста цен на потребительские товары и услуги (за предыдущие 12 месяцев) непрерывно снижался. Факторами ускорения инфляции в начале 2019 г. стали повышение НДС и ослабление рубля во второй половине 2018 г. Тем не менее упреждающие меры регулятора, принятые осенью – зимой 2018 г. и направленные на ужесточение монетарной политики, позволили минимизировать отклонение инфляции вверх от целевого уровня. В дальнейшем плавному снижению инфляции также способствовали медленный рост внутреннего спроса в условиях жесткой бюджетной политики, укрепление рубля, хороший урожай и относительно стабильная ситуация на мировых финансовых рынках. По итогам 2019 г. инфляция в годовом выражении (за предыдущие 12 месяцев) составила 3% (4,3% по итогам 2018 г.) (рис. 7).

Продовольственная инфляция ускорилась с 4,7% в декабре 2018 г. до 6,4% в мае 2019 г. В дальнейшем в условиях медленного роста доходов населения, укрепления рубля и хорошего урожая темпы роста цен на продовольственные товары снижались. Так, в июне – сентябре 2019 г. в секторе продовольственных товаров наблюдалась дефляция (-0,5% в июне, -0,3% в июле, -1% в августе, -0,5% в сентябре). Отметим, что столь длительный период дезинфляции был зафиксирован впервые с 2011 г. В результате в декабре 2019 г. темп прироста цен на продовольственные товары в годовом выражении (за предыдущие 12 месяцев) составил 2,6% (4,7% в декабре 2018 г.) (рис. 8).

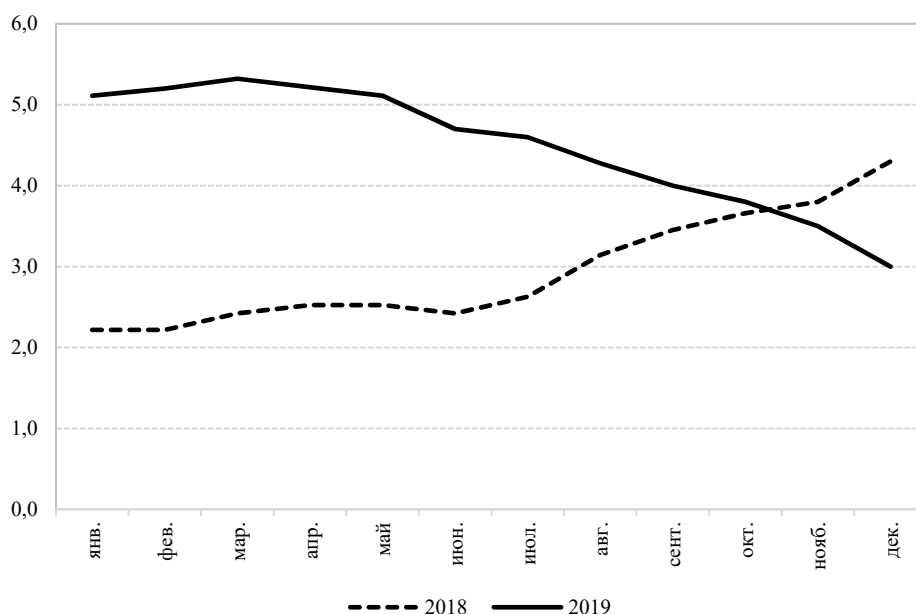


Рис. 7. Темп прироста ИПЦ в 2018–2019 гг. (% за предыдущие 12 месяцев)

Источник: Росстат; расчеты авторов.

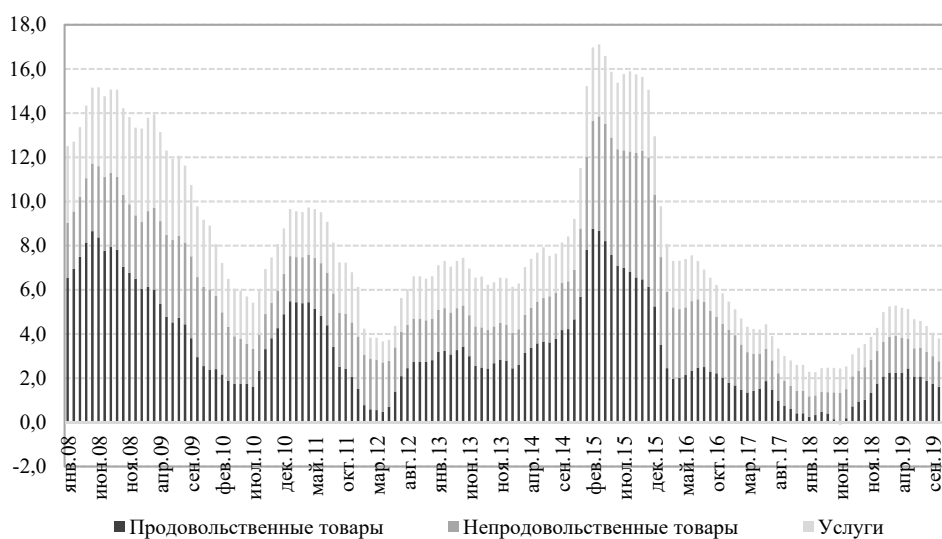


Рис. 8. Структура инфляции в 2008–2019 гг. (% к соответствующему месяцу предыдущего года)

Источник: Росстат; расчеты авторов.

Непродовольственная инфляция пиковых значений достигла в марте (4,8% к марту 2018 г.), а затем стабильно снижалась до 3,0% в годовом выражении в декабре 2019 г. (4,1% в декабре 2018 г.). По итогам года в большей степени подорожали табачные изделия (11,0%), медикаменты (6,9%), моющие и чистящие средства (4,9%).

Существенное замедление темпов прироста цен на бензин с 9,4% (в декабре 2018 г. к декабрю 2017 г.) до 1,9% в декабре 2019 г. (в годовом выражении) обусловлено соглашением между Правительством РФ и рядом крупных нефтяных компаний, действующим до 1 июля 2019 г. Напомним, что всплеск цен на бензин в апреле – июне 2018 г. был связан с высокими ценами на нефть и обесценением рубля в апреле в условиях ужесточения антироссийских санкций.

Платные услуги населению по итогам 2019 г. подорожали на 3,8% (3,9% в 2018 г.). Лидерами подорожания стали услуги пассажирского транспорта (6,1%) и образования (5,6% (табл. 4)).

Базовая инфляция (без учета цен, связанных с сезонными и административными факторами) после длительного периода роста – весь 2018 г. и первые 5 месяцев 2019 г. – начала снижаться в июне и в декабре 2019 г. достигла 3,1% в годовом выражении.

Замедление инфляции сопровождалось снижением инфляционных ожиданий. Медианное значение инфляционных ожиданий на год вперед, по опросу «ИнФОМа», публикуемому Банком России, в ноябре составило 8,3%, т.е. снизилось по сравнению с началом года на 2,1 п.п. (рис. 9). В декабре 2019 г. инфляционные ожидания выросли до 9%, но уже в январе текущего года вновь вернулись к уровню 8,3%. В целом инфляционные ожидания остаются достаточно высокими. Однако с учетом адаптивного характера инфляционных ожиданий наблюдаемое замедление текущей инфляции формирует условия для дальнейшего их снижения.



Рис. 9. Инфляция и инфляционные ожидания

Источник: Росстат; Банк России.

Сдерживающим фактором инфляции продолжает оставаться динамика реальных денежных доходов населения. В 2019 г. они выросли на 1,5% по сравнению с 1,1% в 2018 г. При этом реальные доходы до сих пор остаются на более низком уровне, чем в 2014 г. Средний темп прироста реальной заработной платы за 2019 г. составил 2,7% (7,0% в 2018 г.). Оборот розничной торговли также растет медленнее: темпы прироста в 2019 г. составили 1,6 против 2,8% в 2018 г. Укрепление рубля к доллару на 11% за 2019 г. также способствовало замедлению роста потребительских цен. Временное ослабление рубля в августе 2019 г. (на 4,9%), обусловленное снижением цен на нефть и оттоком капитала с развивающихся рынков, не оказало существенного влияния на динамику цен.

Таблица 4

Годовой темп прироста цен на отдельные виды потребительских товаров и услуг в 2017–2019 гг. (% , декабрь к декабрю предыдущего года)

1	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2017–2019 гг.
ИПЦ	2,5	4,3	3,0	10,1
Продовольственные товары	1,1	4,7	2,6	8,6
Масло сливочное	9,6	3,6	10,0	24,9
Рыба и морепродукты	3,8	3,7	5,2	13,2
Масло подсолнечное	-8,6	1,8	-2,9	-9,7
Молоко и молочная продукция	5,2	2,9	6,1	14,9
Макаронные изделия	-0,7	1,4	5,7	6,4
Хлеб и хлебобулочные изделия	2,7	5,2	6,3	14,8
Алкогольные напитки	2,9	1,3	1,2	5,5
Плодоовощная продукция	1,2	4,9	-2,0	4,0
Крупа и бобовые	-13	1,2	15,2	1,4
Мясо и птица	-2,3	9,7	0,2	7,4
Яйца	-14,2	25,9	-5,0	2,6
Непродовольственные товары	2,8	4,1	3,0	10,2
Бензин автомобильный	7,3	9,4	1,9	19,6
Табачные изделия	8,6	10,1	11,0	32,7
Ткани	3,7	1,7	1,3	6,8
Моющие и чистящие средства	0,6	3,1	4,9	8,8
Обувь	4	1,9	1,2	7,2
Трикотажные изделия	3,3	2,5	2,4	8,4
Одежда и белье	3	2,3	2,2	7,7
Медикаменты	-3,4	4,6	6,9	8,0
Услуги	4,4	3,9	3,8	12,6
Услуги дошкольного воспитания	5,2	3,8	3,8	13,3
Услуги пассажирского транспорта	6,8	4,3	6,1	18,2
Медицинские услуги	5	4,3	3,8	13,7
Услуги образования	7,5	8,4	5,6	23,1
Жилищно-коммунальные услуги	4,6	3,7	4,3	13,1
Услуги связи	4,7	2,4	4,2	11,7

Источник: Росстат.

Сравним темпы прироста потребительских цен в России и в других странах (табл. 5).

Таблица 5

Динамика индексов потребительских цен в разных странах в 2017–2019 гг., % в год

	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2017–2019 гг.
Азербайджан	7,9	1,5	2,4	12,1
Армения	2,6	1,8	0,7	5,2
Белоруссия	4,6	5,6	4,7	15,6
Казахстан	7,1	5,3	5,4	18,9
Киргизия	3,7	0,5	3,1	7,4
Молдавия	7,3	0,9	7,5	16,4
Россия	2,5	4,3	3,0	10,1
Таджикистан	6,7	5,4	8,0	21,5
Украина	13,7	9,8	4,1	30,0
Германия	1,7	1,7	1,5	5,0
Франция	1,2	1,6	1,5	4,4
США	2,1	1,9	2,3	6,4
Нидерланды	1,3	2,0	2,7	6,1

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

Начиная с 2017 г. Россия вышла на сопоставимый с развитыми странами темп прироста потребительских цен. За 2019 г. инфляция в России составила 3,0%, тогда как в Нидерландах – 2,7%, в США – 2,3%. При этом среди стран СНГ Россия является одним из лидеров низкой инфляции. Наиболее высокие темпы прироста потребительских цен по промежуточным итогам 2019 г. характерны для Таджикистана (8,0%) и Молдавии (7,5%) (табл. 5).

В 2019 г. существенно снизились также цены производителей, при этом дефляция длилась рекордные в истории наблюдений 7 месяцев. Темп прироста цен производителей составил -4,3%, тогда как в 2018 г. данный показатель был на уровне 11,7%. Снижение цен производителей наблюдается в российской экономике впервые с 2008 г., когда их темп прироста составил -7%. При этом в 2008 г. дефляция продолжалась лишь в течение 4 месяцев. Замедление темпов роста цен производителей в 2019 г. продолжит оказывать понижающее давление на динамику потребительских цен в 2020 г.

Таким образом, политика высоких ставок процента Банка России и их медленного снижения, направленная на борьбу с инфляцией после ее всплеска в 2015 г. (12,9%), оказалась успешной. Уже на протяжении 3 лет инфляция в России либо находится ниже целевого ориентира, либо превышает его незначительно. Временное изменение направленности монетарной политики в 2018 г. в сторону ужесточения способствовало минимизации рисков ускорения инфляции в 2019 г. Однако длительное поддержание реальной ставки процента в положительной области может нести риски снижения темпов экономического роста. Помимо этого, в 2019 г. поддержку экономическому росту практически не оказали национальные проекты, реализация которых оказалась более медленной, чем ожидалось, и жесткая бюджетная политика дополнительно ограничивала совокупный спрос.

В условиях реализации внешних шоков в 2020 г. ключевая задача денежно-кредитной политики заключается в обеспечении финансовой стабильности и удержании инфляции вблизи целевого уровня, а также недопущения значительного увеличения инфляционных и девальвационных ожиданий экономических агентов.

2.1.4. Платежный баланс и валютный курс рубля

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса за 2019 г., сальдо счета текущих операций составило 70,6 млрд долл., что на 38% (или на 42,9 млрд долл.) меньше соответствующего показателя за 2018 г.¹

Торговый товарный баланс составил 163,1 млрд долл., что на 16% (на 31 млрд долл.) меньше значения 2018 г. (194,4 млрд долл. (рис. 10). Определяющую роль в этом снижении сыграло уменьшение экспорта на 5,7% (на 25 млрд долл.) с 443,1 млрд долл. в 2018 г. до 417,9 млрд долл. в 2019 г.² Такое падение обусловлено в первую очередь снижением среднегодовой экспортной цены на нефть, нефтепродукты, природный газ и другие базовые товары российского экспорта (табл. 6) при стабильном объеме поставок (рис. 11). Исключение составил сжиженный природный газ, падение экспортной цены которого более чем на 12% сопровождалось ростом на 75% физических объемов поставок за счет

¹ См. Божечкова А., Кнобель А., Трунин П. Платежный баланс в 2018 г.: рекордное сальдо текущих операций // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26. № 2. С. 3–7.

² Данные по экспорту и импорту в настоящем разделе и разделе обзора по внешней торговле незначительно различаются, что связано с использованием разных источников информации. Здесь приводятся данные из платежного баланса ЦБ РФ.

мощностей компании «Ямал – СПГ», что привело к росту поставок за рубеж на 58% с 5,3 млрд до 8,4 млрд долл.

Ухудшению товарного баланса, кроме падения экспортных цен, способствовал также рост импорта на 2,5% (на 6 млрд долл.) с 248,7 млрд долл. в 2018 г. до 254,8 млрд долл. в 2019 г., что объясняется укреплением рубля: согласно данным Банка России, индекс реального эффективного курса рубля к иностранным валютам в 2019 г. относительно 2018 г. вырос на 2,5%¹.

Произошло также ухудшение баланса торговли услугами, который в 2019 г. составил -34,8 млрд долл. по сравнению с -29,9 млрд долл. в 2018 г., т.е. отрицательный баланс за год увеличился на 16,4%. При этом экспорт услуг упал незначительно – на 1,5% (на 1 млрд долл. в абсолютном выражении с 64,6 млрд до 63,6 млрд долл.), а импорт услуг заметно вырос – на 3,9% с 94,6 млрд до 98,3 млрд долл.

Таблица 6

**Изменение цен на базовые товары российского экспорта в 2019 г.
по сравнению с 2018 г.**

Товарная группа	Доля товарной группы в экспорте, %	Средняя экспортная цена поставок, долл./т		Прирост цены, %
		2019	2018	
Нефть сырая	28,6	454	496	-8,5
Нефтепродукты	15,8	468	520	-10,0
Газ природный*	9,8	189	223	-15,0
Черные металлы	4,3	446	503	-11,2
Уголь каменный	3,8	78	85	-8,8
Удобрения минеральные	2,0	243	241	+0,5
Газ природный сжиженный**	1,9	121	144	-15,8
Пшеница и меслин	1,5	201	192	+4,8
Алюминий	1,1	1696	1727	-1,8
Лесоматериалы	1,1	227	234	-2,8
Медь	1,0	5892	6327	-6,9
Рыба свежая и мороженная	0,7	1830	1794	+2,0
Масло растительное	0,5	712	762	-6,5
Никель	0,4	13712	12821	+6,9

* Цена указана в долл./млрд куб. м.

** Цена указана в долл./тыс. куб. м.

Источник: ФТС; расчеты авторов.

Баланс инвестиционных доходов, равно как и баланс оплаты труда, в 2019 г. изменился весьма существенно. Первый ухудшился на 5,9 млрд долл. (с -38,6 млрд до -44,5 млрд долл.), главным образом вследствие увеличения на 5,8 млрд долл. доходов к выплате (репатриация инвестиционных доходов) одновременно с сохранением доходов к получению, а второй – на 0,3 млрд долл. (с -3,0 млрд до -3,3 млрд долл.).

Существенное сокращение сальдо счета текущих операций было частично компенсировано профицитом финансового счета, который в 2019 г. составил 1,8 млрд долл. по сравнению с дефицитом на уровне 76,5 млрд долл. в 2018 г. Нетто-приток капитала был обеспечен ростом финансовых обязательств на 28,3 млрд долл. за 2019 г. (за 2018 г. финансовые обязательства снизились на 36,7 млрд долл.) и меньшим, чем в 2018 г., увеличением финансовых активов (26,5 млрд долл. за 2019 г. против 39,8 млрд долл. в 2018 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.

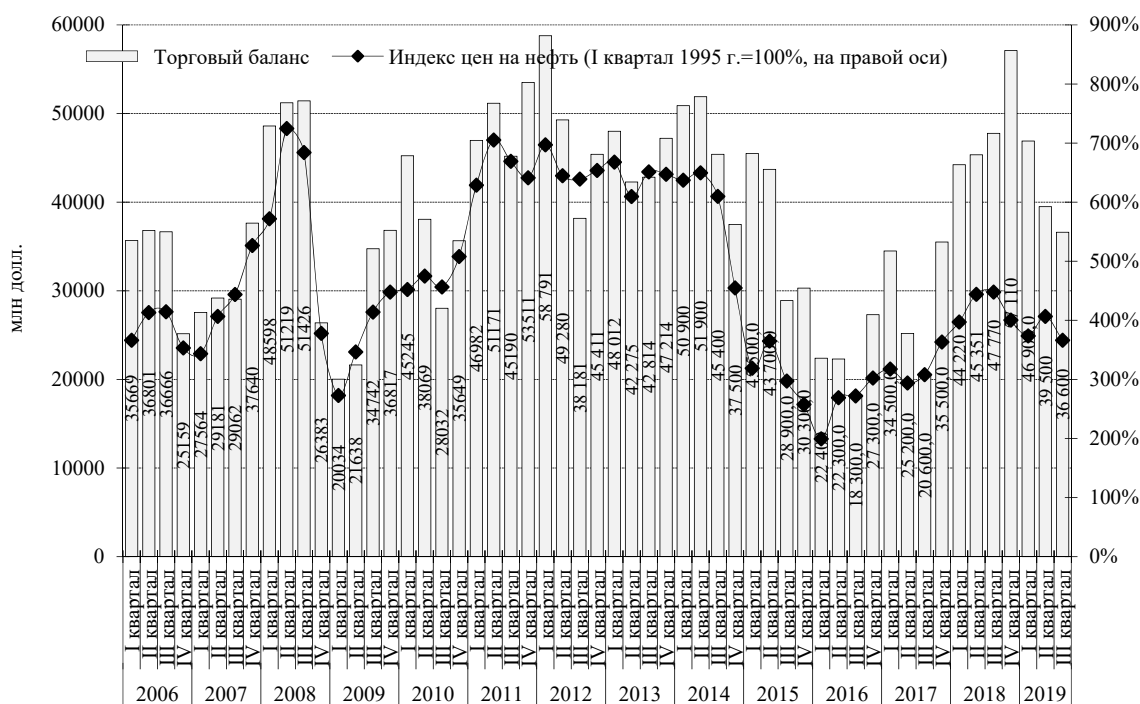


Рис. 10. Торговый баланс и динамика цен на нефть

Источник: Банк России; МВФ.

Рост иностранных обязательств в 2019 г. произошел в основном за счет операций небанковского сектора (25,7 млрд долл. в 2019 г. против -4,2 млрд долл. в 2018 г.) и федеральных органов управления (22,0 млрд долл. в 2019 г. против -5,5 млрд долл. в 2018 г.). При этом банковский сектор, напротив, сокращал иностранные обязательства: -20,1 млрд долл. в 2019 г., -25,0 млрд долл. в 2018 г.

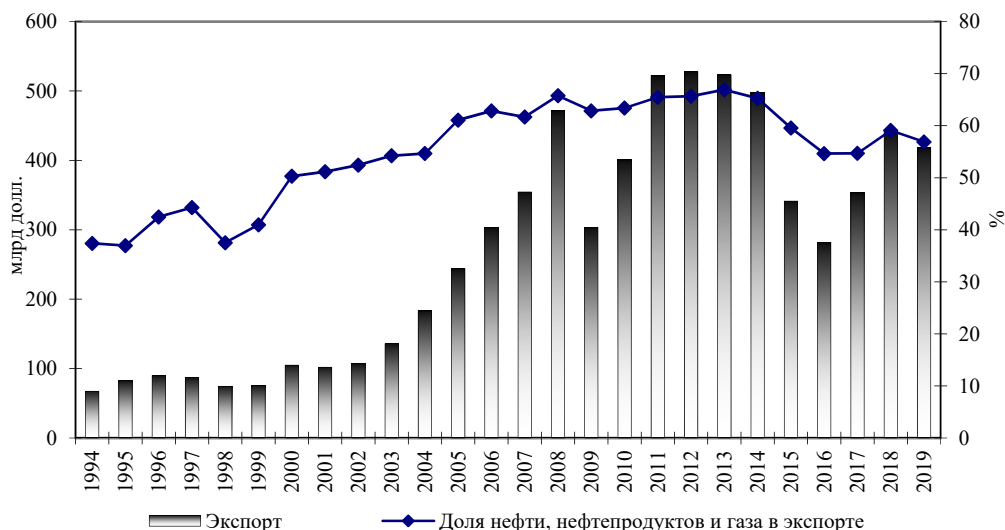


Рис. 11. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1994–2019 гг.

Источник: Банк России.

Рост финансовых активов российских резидентов за рубежом происходил преимущественно за счет операций небанковского сектора. Так, за 2019 г. иностранные активы прочих секторов выросли на 25,7 млрд долл. (в 2018 г. их рост составлял 30,8 млрд долл.), тогда как увеличение иностранных активов банков достигло 1,7 млрд долл. (7,6 млрд долл. в 2018 г.). Иностранные активы государственных органов снизились на 0,9 млрд долл. (рост на 1,4 млрд долл. в 2018 г.).

Приток прямых иностранных инвестиций в небанковский сектор в 2019 г. (26,9 млрд долл. против 5,9 млрд долл. в 2018 г.) практически полностью был компенсирован его оттоком (26,3 млрд долл. против 29,6 млрд долл. в 2018 г.). Сокращение входящих портфельных инвестиций в российский небанковский сектор в 2019 г. (на 3,2 млрд долл. против 0,7 млрд долл. в 2018 г.) сопровождалось ростом исходящих портфельных инвестиций (2,1 млрд долл., в 2018 г. – 1,4 млрд долл.). Прочие обязательства небанковского сектора выросли на 1,9 млрд долл. (1,3 млрд долл. в 2018 г.), тогда как прочие активы увеличились на 3,5 млрд долл. (10,1 млрд долл. в 2018 г.).

В результате чистый отток капитала частного сектора в 2019 г. резко сократился и составил 26,7 млрд долл. (63,0 млрд долл. в 2018 г.) (рис. 12). При этом для банковского сектора в 2019 г. нетто-отток капитала достиг 21,8 млрд долл. (32,6 млрд долл. в 2018 г.). В небанковском секторе нетто-отток сократился намного сильнее – до 4,9 млрд долл. (30,4 млрд долл. в 2018 г.).

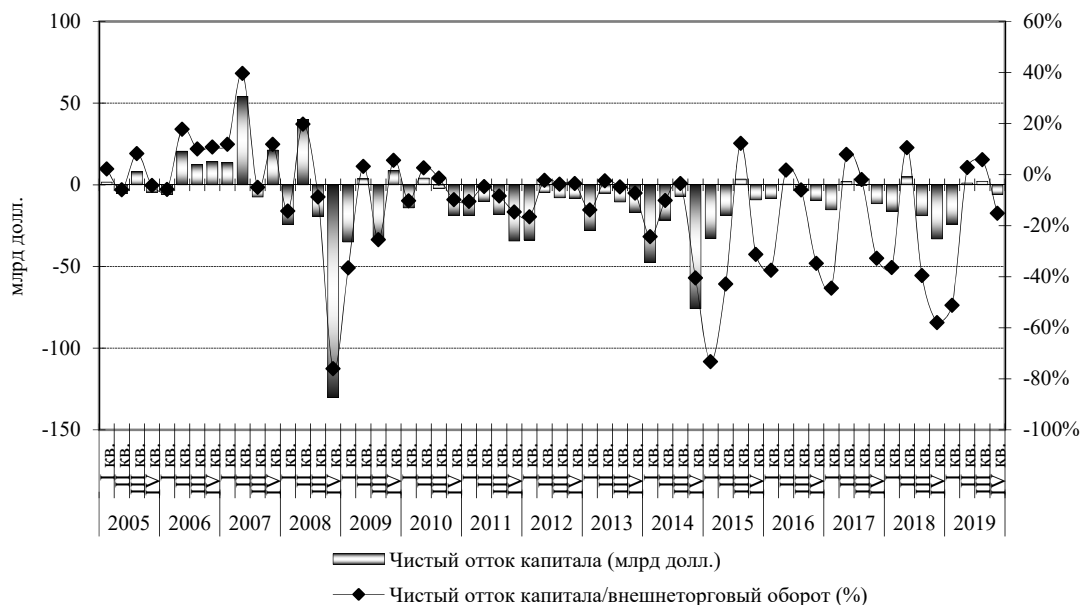


Рис. 12. Чистый отток капитала частного сектора в 2005–2019 гг.

Источник: Банк России; расчеты авторов.

Международные резервные активы за 2019 г. выросли на 66,5 млрд долл. (38,2 млрд долл. в 2018 г.), в результате чего они составили на конец года 554,4 млрд долл., что, как отмечалось выше, является максимумом после мирового финансового кризиса. Напомним, что исторический максимум международных резервов был достигнут в августе 2008 г. и равнялся 596,6 млрд долл. Динамика международных резервов в 2019 г. была обусловлена прежде всего покупкой Минфином России иностранной валюты на сумму около 3,5 трлн руб. (по сравнению с 2,1 трлн руб. в 2018 г.) на внутреннем валютном

рынке в рамках бюджетного правила. Рост покупки иностранной валюты на внутреннем валютном рынке в рамках бюджетного правила в 2019 г. был связан с осуществлением Банком России не только плановых, но и отложенных покупок, вызванных их приостановкой в августе – декабре 2018 г.

В результате применения бюджетного правила курс рубля стал меньше зависеть от цен на нефть и в большей степени определяться потоками капитала. Поэтому улучшение ситуации с притоком капитала в РФ привело к тому, что за 2019 г. рубль укрепился к доллару на 10,9% до 61,9 руб. за 1 долл. Притоку капитала в российскую экономику способствовало смягчение монетарной политики ФРС США и ЕЦБ, а также позитивная риторика торговых переговоров США с Китаем с сентября 2019 г.

Отметим, что за 2019 г. рубль укрепился в номинальном выражении в большей степени, чем валюты других развивающихся стран, таргетирующих инфляцию. Так, если в Перу, Мексике прирост номинального эффективного курса национальной валюты за 2019 г. составил 2,8 и 7,3% соответственно, то в России укрепление национальной валюты составило 10,4% (рис. 13). При этом валюты многих других развивающихся стран характеризовались ослаблением (-9,4% – турецкая лира, -2,1% – колумбийское песо, -1,8% – бразильский реал). Укрепление рубля обусловлено высокой привлекательностью российского рынка ОФЗ в условиях сформировавшегося высокого дифференциала ставок процента между российской экономикой и экономиками развитых стран при отсутствии ужесточения санкций. Так, доля нерезидентов на российском рынке ОФЗ за 2019 г. увеличилась с 24,4 до 32,2%.

Внешний долг РФ за 2019 г. увеличился на 26,8 млрд долл. и на 1 января 2020 г. составил 481,5 млрд долл. Внешний долг органов государственного управления вырос на 58,0% до 69,5 млрд долл., что стало результатом притока иностранного капитала на российский рынок ОФЗ. Внешняя задолженность банков и предприятий осталась практически неизменной на уровне 399,1 млрд долл.

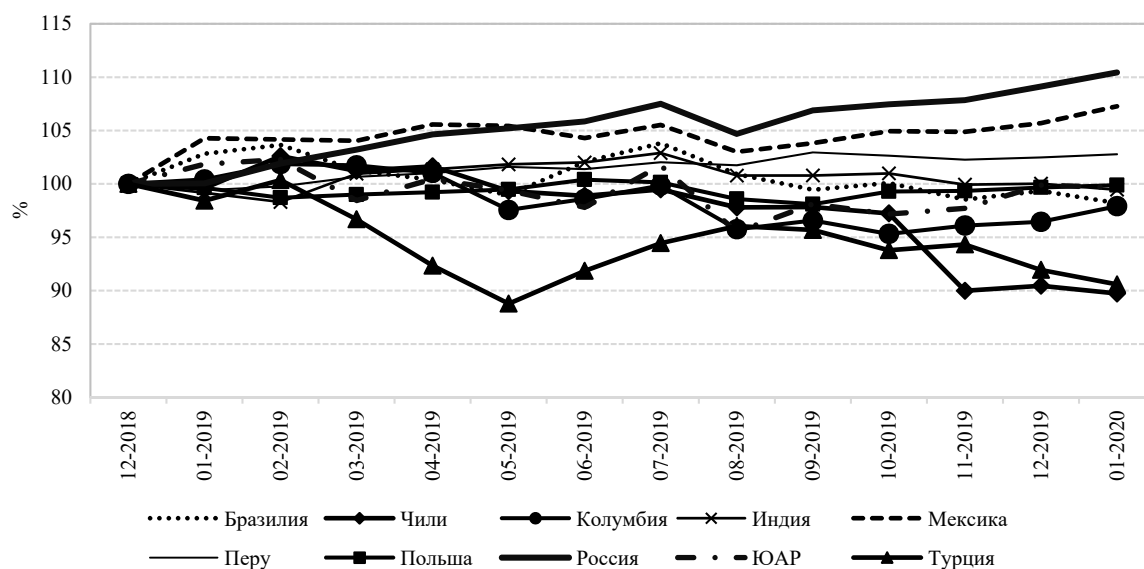


Рис. 13. Динамика номинального эффективного курса валют развивающихся стран, таргетирующих инфляцию (декабрь 2018 г. = 100%)

Источник: BIS; расчеты авторов.

По итогам 2019 г. наша оценка бегства капитала (рис. 14), составившая в 2018 г. 7,9 млрд долл., снизилась до 6,3 млрд долл.¹, что отражает успехи российских властей по борьбе с каналами нелегального вывоза средств из страны.

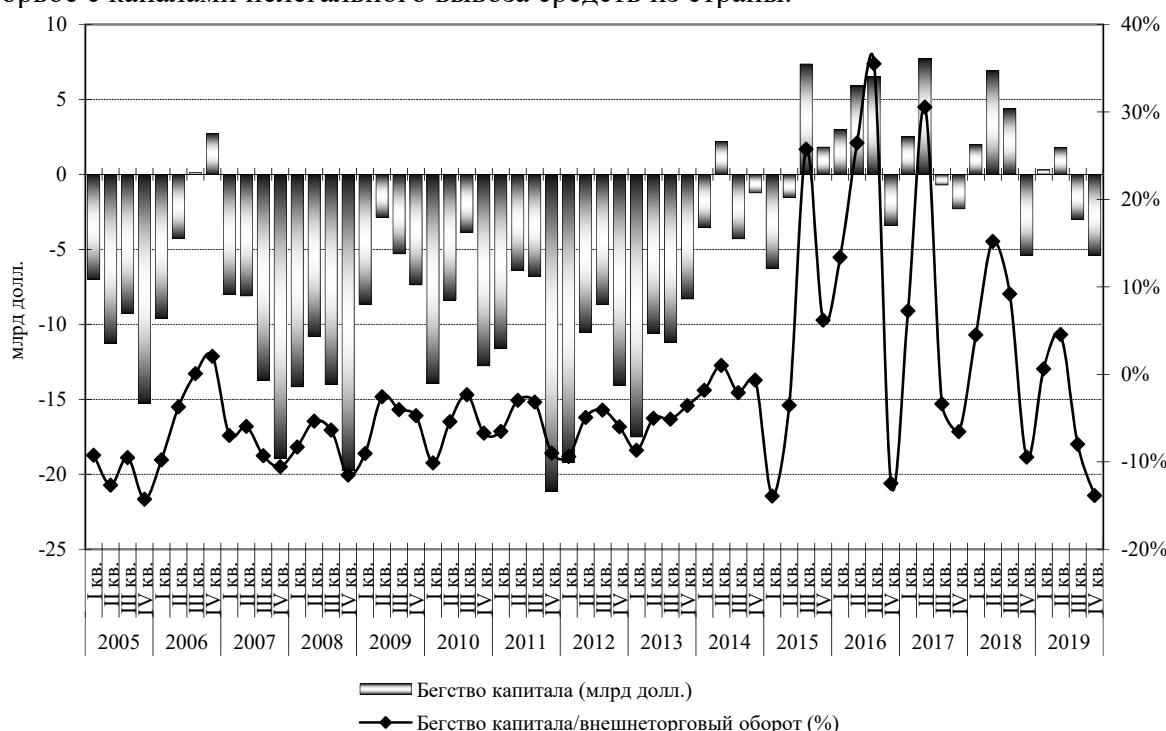


Рис. 14. Динамика бегства капитала в 2005–2019 гг.

Источник: Банк России; расчеты авторов.

В 2020 г. в условиях масштабного падения цен на нефть и ослабления рубля счет текущих операций существенно снизится. При этом отрицательное сальдо финансового счета вряд ли достигнет значений предыдущих кризисов (в 2014 г. оно составило -130 млрд долл., в 2008 г. -140 млрд долл.), с учетом того, что внешний долг российских экономических агентов значительно снизился, что уменьшает спрос на валюту для его рефинансирования. При этом Банк России в рамках бюджетного правила и операции по продаже контрольного пакета акций Сбербанка правительству будет осуществлять продажи иностранной валюты, что будет способствовать стабилизации курса рубля.

По нашим оценкам, фундаментально обоснованный курс рубля к доллару при цене на нефть 30–35 долл./барр. составляет 74–76 руб./долл., а при 45–50 долл./барр. — около 70 руб./долл. Соответственно меры валютной политики должны быть направлены на недопущение значительного отклонения курса от данных уровней из-за развития панических настроений, так как в случае резкого ослабления рубля валютный рынок может стабилизироваться при гораздо более слабом рубле, что вызовет сильное отклонение инфляции от целевого уровня, переоценку страновых рисков и масштабный отток капитала.

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

2.2. Фискальная (налогово-бюджетная) политика¹

2.2.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы РФ

Базовые параметры бюджетной системы РФ

В 2019 г. доходы бюджетной системы РФ, по уточненным данным Минфина России, в долях ВВП относительно предыдущего года не изменились, составив 35,8% ВВП (табл. 7), при этом в абсолютном выражении выросли на 1860 млрд руб. Только 39,4% от прироста доходов бюджета расширенного правительства (732,8 млрд руб.) было обеспечено за счет федерального бюджета, а 62,4% (1160,8 млрд руб.) за счет прироста поступлений в консолидированный бюджет субъектов РФ. Однако в общем объеме доходной части бюджета расширенного правительства доли бюджета федерального и субнационального уровней в 2019 г. относительно 2018 г. изменились незначительно: доля федерального бюджета сократилась с 52,1 до 51,5%, а доля консолидированного бюджета субъектов РФ выросла с 33,2 до 34,6%.

Таблица 7

**Основные параметры бюджета расширенного правительства
РФ в 2015–2019 гг.**

	2015		2016		2017		2018		2019*		Изменение 2019 г. от- носительно 2018 г.
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	п.п. ВВП
Доходы	26 922	32,3	28 181	32,8	31 047	33,7	37 320	35,8	39 180	35,8	0,0
В том числе:											
- нефтегазовые доходы	5 863	7,0	4 844	5,6	5 972	6,5	9 018	8,6	8 248	7,5	-1,1
- нефтегазовые доходы	21 059	25,3	23 337	27,2	25 075	27,2	28 302	27,2	30 932	28,3	1,1
Расходы	29 741	35,7	31 324	36,4	32 396	35,2	34 285	32,8	37 115	33,9	1,1
Дефицит (-) / профицит (+)	-2 819	-3,4	-3 143	-3,6	-1 349	-1,5	3 035	3,0	2 065	1,9	-1,1
Справочно: ВВП, млрд руб.	83 087		85 616		91 843		104 335		109 361**		

* Здесь и далее данные за 2019 г. предварительные – они сформированы на основе оперативного отчета Федерального казначейства об исполнении бюджетов на 1 января 2020 г.

** Оценка ВВП.

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; Росстат.

¹ Авторы раздела: Арлашкин И.Ю., научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС; Барбаишова Н.Е., канд. экон. наук, научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС; Белёв С.Г., канд. экон. наук, заведующий лабораторией бюджетной политики Института Гайдара, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС; Дерюгин А.Н., старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС; Соколов И.А., канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник научного направления «Макроэкономика и финансы» Института Гайдара, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС, директор Института макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России; Тищенко Т.В., канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований бюджетной политики ИПЭИ РАНХиГС.

Динамика нефтегазовых доходов бюджета расширенного правительства отрицательная: сокращение поступлений в 2019 г. по сравнению с предыдущим годом составило 1,1 п.п. ВВП, или 770 млрд руб., в то время как ненафтегазовые доходы выросли в 2019 г. до максимального за 5-летний период уровня, составив 28,3% ВВП, что на 1,1 п.п. ВВП выше уровня предыдущего года.

Расходы бюджетной системы России после 3-летнего снижения (с 36,4% ВВП в 2016 г. до 32,8% ВВП в 2018 г.) увеличились в 2019 г. до 34,0% ВВП, что обусловлено в основном выделением дополнительных средств на реализацию национальных проектов.

Профицит бюджета расширенного правительства за январь – декабрь 2019 г. составил 1,9% ВВП, что на 1,1 п.п. ВВП ниже уровня 2018 г.

Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ

По данным за 2019 г., уровень доходов бюджета расширенного правительства вырос (табл. 8), причем рост был отмечен по большинству доходных статей поступлений.

Таблица 8

Поступления основных налогов в бюджет расширенного правительства Российской Федерации в 2015–2019 гг., % ВВП

	2015	2016	2017	2018	2019	Изменение в 2019 г. относительно 2018 г., п.п. ВВП	Прирост в 2019 г. в ценах 2018 г. относительно 2018 г., %
Доходы* (всего)	32,0	32,0	32,6	35,3	35,2	-0,1	2
В том числе:							
налог на прибыль	3,1	3,2	3,6	3,9	4,2	0,3	7
НДФЛ	3,4	3,5	3,5	3,5	3,6	0,1	3
страховые взносы*	6,4	6,6	6,7	6,6	6,7	0,1	4
НДС	5,1	5,3	5,6	5,8	6,5	0,7	14
акцизы	1,3	1,6	1,7	1,5	1,2	-0,3	-17
НДПИ	3,9	3,4	4,5	5,9	5,5	-0,4	-4
таможенные пошлины и сборы	3,3	2,4	2,1	2,9	2,7	-0,2	-4

* Доходы (всего) и страховые взносы приводятся без двойного счета страховых взносов за неработающее население, значения общих поступлений отличаются от официальных на данную величину.

Источник: Федеральное казначейство, Росстат, расчеты авторов.

Наибольший рост поступлений пришелся на НДС (на 0,7 п.п. ВВП, или на 14% в ценах 2018 г.). Поступления по налогу на прибыль увеличились на 0,3 п.п. ВВП, или на 7% в ценах 2018 г. Страховые взносы и НДФЛ выросли незначительно (на 0,1 п.п. ВВП, или на 3–4% в ценах 2018 г.).

Снизилась поступления акцизов (на 0,3 п.п. ВВП, или на 17% в ценах 2018 г.), НДПИ (на 0,4 п.п. ВВП, или на 4% в ценах 2018 г.), таможенных пошлин и сборов (на 0,2 п.п. ВВП, или на 4% в ценах 2018 г.).

Нефтегазовые доходы. Базовая ставка НДПИ на нефть была сохранена в размере 919 руб. за 1 т, как и в 2018 г. Динамику поступлений НДПИ в основном определяли курс доллара и цена на нефть. Курс доллара по отношению к рублю в 2019 г. демонстрировал падение (рис. 15). Цена тонны нефти также в среднем в 2019 г. оказалась на 5–6 долл. ниже, чем в 2018 г. В результате фактическая рублевая ставка по НДПИ на нефть составила в 2019 г. в среднем более 11 тыс. руб./т, в то время как годом ранее она была выше 12 тыс. руб./т.

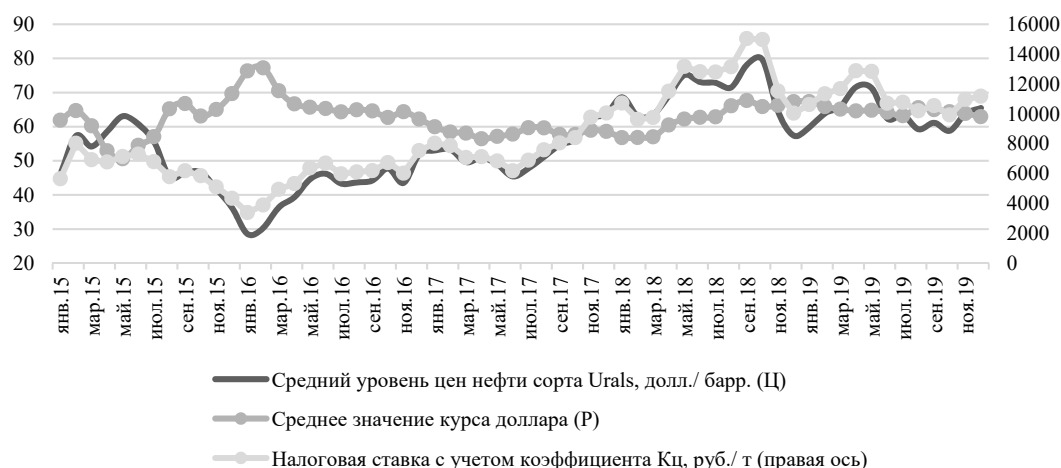


Рис. 15. Динамика фактической налоговой ставки по НДС, цен на нефть сорта Urals и значения курса доллара в 2015–2019 гг.

Источник: Росстат; ЦБ РФ; ФТС России; ФНС России.

Налог на прибыль. В 2019 г. поступления по налогу на прибыль росли (на 0,3 п.п. ВВП). Как можно видеть на рис. 16, выросли объемы прибыли прибыльных организаций и несколько сократилась доля убыточных организаций. Это свидетельствует о том, что вступившее в 2017 г. ограничение на возможности переносить убытки прошлых периодов в размере не более 50% от налогооблагаемой прибыли продолжает оказывать положительный фискальный эффект.

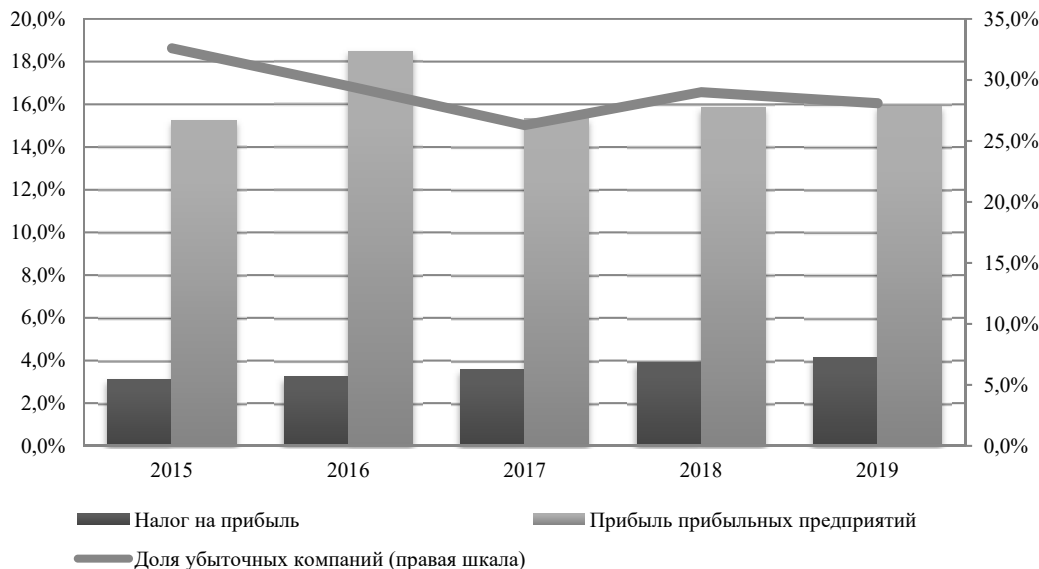


Рис. 16. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ, прибыли прибыльных предприятий (% ВВП) и удельного веса убыточных предприятий (%) в 2015–2019 гг.

Источник: ФНС РФ; Росстат; расчеты авторов.

Страховые взносы и НДФЛ. В 2019 г. никаких законодательных изменений в части ставок или определения базы страховых взносов не происходило. По предварительным данным, фонд оплаты труда по начисленной заработной плате относительно ВВП вырос, что повлекло рост поступлений страховых взносов и НДФЛ в долях ВВП (рис. 17).

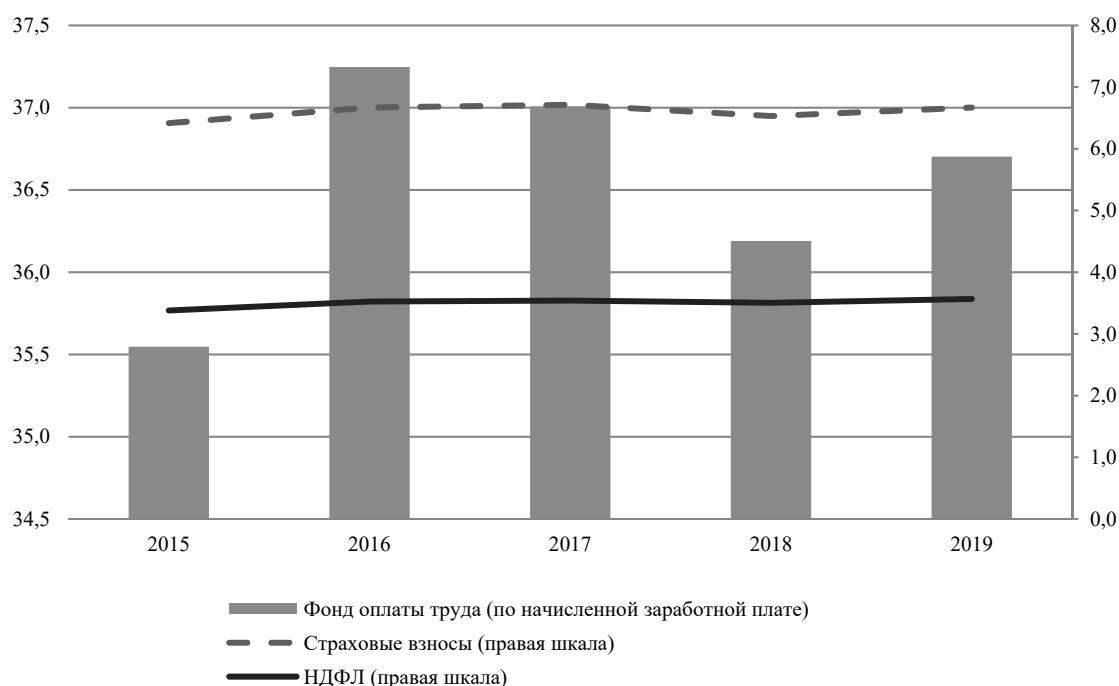


Рис. 17. Поступления страховых взносов, НДФЛ и фонд оплаты труда (по начисленной заработной плате) в 2015–2019, % ВВП

Источник: Росстат; Федеральное казначейство; расчеты авторов.

НДС. Поступления НДС за 2019 г. увеличились на 0,7 п.п., достигнув 6,5% ВВП, что главным образом связано с ростом базовой ставки НДС с 18 до 20% (табл. 9). Кроме того, в результате укрепления курса рубля вырос импорт, что также способствовало росту поступлений по НДС на ввозимые товары (такие поступления выросли на 0,3 п.п. ВВП). Также важно отметить, что, несмотря на рост основной ставки НДС, падения собираемости этого налога в 2019 г. не произошло.

Таблица 9

Динамика поступлений НДС в бюджетную систему РФ, % ВВП

	2015	2016	2017	2018	2019
Поступления НДС	5,1	5,3	5,6	5,8	6,5
В том числе:					
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,9	3,1	3,3	3,5	3,9
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,1	2,2	2,3	2,3	2,6
Эффективная ставка НДС, %	7,3	7,4	7,9	8,7	10,0
Коэффициент собираемости (C-efficiency), %	40,4	41,4	43,8	48,2	49,9

Источник: Росстат; Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Акцизы. В 2019 г. основной причиной сокращения поступлений в бюджет акцизов на 0,3 п.п. ВВП стало предусмотренное в рамках реализации налогового маневра в нефте-

газовом секторе введение «отрицательного акциза», целью которого является сдерживание роста цен на топливо (произошедшее из-за увеличения базовых ставок НДС) путем фактического субсидирования нефтепереработки через снижение акциза на нефтепродукты при выполнении определенных условий.

Поступления налогов от остальных подакцизных товаров изменились незначительно по отношению к уровню предыдущего года.

Расходы бюджетной системы РФ

По предварительным данным, расходы бюджетной системы страны выросли в 2019 г. на 1,1 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2018 г.

Для реализации определенных майским Указом Президента России¹ национальных целей сформированы 12 национальных проектов и комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Их отличительными чертами являются межотраслевой характер и достаточно высокая доля инвестиционных расходов. Для запуска национальных проектов потребовалось разработать довольно большой перечень нормативных документов, наладить взаимодействие с регионами. Как видно из табл. 10, кассовое исполнение расходов на реализацию национальных проектов, консолидированного бюджета РФ за 2019 г., по оперативным данным, составило порядка 91,6%. Неизрасходованными остались немногим более 200 млрд руб., причем $\frac{3}{4}$ из них приходится на федеральный бюджет.

Таблица 10

Информация об исполнении расходов в части бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию национальных проектов, за 2019 г. (оперативные данные)

№ п/п	Национальные проекты	Консолидированный бюджет РФ, млрд руб.		
		План	Кассовое исполнение (оперативные данные)	Справочно: % от бюджетных ассигнований
	Всего	2 444,2	2 238,5	91,6
1	Демография	728,4	693,7	95,2
2	Здравоохранение	219,7	213,7,2	97,3
3	Образование	194,2	175,6	90,4
4	Жилье и городская среда	243,2	217,0	89,2
5	Экология	69,1	49,2	71,2
6	Безопасные и качественные автомобильные дороги	297,5	283,4	95,3
7	Производительность труда и поддержка занятости	7,6	6,6	87,3
8	Наука	38,0	37,7	99,1
9	Цифровая экономика	111,2	83,5	75,1
10	Культура	26,2	25,3	96,3
11	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	68,4	64,0	93,6
12	Международная кооперация и экспорт	91,3	81,7	89,5
13	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	349,4	307,1	87,9

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Наилучшие показатели бюджетной дисциплины можно отметить по национальным проектам «Наука» (99,1%) и «Здравоохранение» (97,3%). Наихудшие показатели – по

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.».

национальным проектам «Экология» (71,2%) и «Цифровая экономика» (75,1%). Безусловно, кассовое исполнение не должно являться самоцелью, так как эффективность реализации национальных проектов характеризуется тем, достигаются ли результаты и показатели, меняются ли к лучшему условия жизни граждан и работы бизнеса. Но также очевидно то, что без своевременного финансирования довольно сложно достигать какие бы то ни было положительные результаты.

Среди основных причин относительно низкого кассового исполнения расходов на реализацию национальных проектов можно назвать следующие:

- новизна ряда мероприятий, предусмотренных в рамках национальных проектов, что, в свою очередь, обуславливает необходимость формирования и утверждения соответствующих нормативных и методических документов до начала открытия финансирования;
- отраслевая специфика проектов, когда динамика кассового исполнения напрямую зависит от спроса со стороны получателей бюджетной поддержки (например, в случае обращения субъектов МСП за льготными кредитами);
- особенность финансирования отдельных мероприятий национальных проектов – например, оплата за счет бюджетных средств только по факту выполненных работ (что характерно для мероприятий по созданию объектов капитального строительства). Однако в этом случае кассовое исполнение отражает реальную динамику достижения результатов проектов;
- затянутость действовавших в течение 2019 г. процедур как при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд, так и в рамках подготовки необходимых документов (например, правил предоставления межбюджетных трансфертов, субсидий юридическим лицам).

Следует также отметить, что Федеральным законом от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2020 г.» предусмотрена возможность переноса не использованных в 2019 г. остатков бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2020 г. на те же цели. Такие решения сможет принимать президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, при этом причины неполного освоения бюджетных ассигнований и необходимость их использования придется обосновать.

Что касается функциональной структуры расходов, то следует отметить рост, хотя и незначительный, производительных статей бюджета расширенного правительства (табл. 11). Так, увеличились расходы: по статье «Здравоохранение» – на 0,2 п.п. ВВП, по статье «Образование» – на 0,3 п.п. ВВП. Следовательно, структура бюджета расширенного правительства преимущественно благодаря национальным проектам меняется в сторону повышения доли производительных расходов, что усиливает положительное влияние бюджетной политики на экономический рост.

Также заметный прирост расходов бюджета расширенного правительства в 2019 г. относительно 2018 г. был зафиксирован по разделам «Национальная экономика» и «Социальная политика» (на 0,3 п.п. ВВП каждый), что можно оценить как тенденцию к проведению более активной бюджетной политики.

Таблица 11

Расходы бюджета расширенного правительства в 2015–2019 гг., % ВВП

	2015	2016	2017	2018	2019	Изменение в 2019 г. относительно 2018 г., п.п. ВВП
Расходы, всего	35,7	36,4	35,2	32,8	33,9	1,1
Общегосударственные вопросы	2,2	2,2	2,1	2,0	2,0	0,0
Национальная оборона	3,8	4,4	3,1	2,7	2,7	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,5	2,3	2,2	2,0	2,0	0,0
Национальная экономика	4,5	4,5	4,7	4,3	4,6	0,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	0,0
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Образование	3,6	3,6	3,5	3,5	3,8	0,3
Культура, кинематография	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
Здравоохранение	3,4	3,6	3,1	3,2	3,4	0,2
Социальная политика	12,6	12,7	13,1	11,9	12,2	0,3
Физическая культура и спорт	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,0
СМИ	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,0

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; расчеты авторов.

2.2.2. Характеристика федерального бюджета

Базовые параметры федерального бюджета

В 2019 г. доходы федерального бюджета относительно предыдущего года выросли на 732,8 млрд руб. в номинальном выражении, но сократились в долях ВВП на 0,1 п.п. ВВП до 18,5% ВВП (табл. 12), что связано со снижением поступлений по нефтегазовой составляющей бюджета на 1,1 п.п. ВВП до 7,5% ВВП (8247,7 млрд руб.). В то же время ненефтегазовые доходы увеличились на 0,9 п.п. ВВП до 10,9% ВВП (11 939,5 млрд руб.), что является максимальным значением за последний 5-летний период. В результате доля нефтегазовых доходов в общей сумме доходов в 2019 г. сократилась до 40,8% против 46,2% в 2018 г., что говорит в пользу снижения зависимости бюджета от конъюнктурных доходов. Объем базовых нефтегазовых доходов, рассчитываемый исходя из бюджетного правила¹, составил 4967,4 млрд руб. (4756,3 млрд руб. в 2018 г.), а объем дополнительных нефтегазовых доходов – 3280,3 млрд руб. (4261,4 млрд руб. в 2018 г.).

Таблица 12

Основные параметры федерального бюджета в 2015–2019 гг., % ВВП

	2015	2016	2017	2018	2019			Изменение в 2019 г. относительно 2018 г., п.п. ВВП
					Закон о ФБ на 2019 г.*	Закон о ФБ на 2019 г. с изменениями**	Факт	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Доходы	16,4	15,7	16,4	18,6	18,9	18,4	18,5	-0,1
В том числе:								
нефтегазовые доходы	7,0	5,6	6,5	8,6	7,8	7,2	7,5	-1,1
ненефтегазовые доходы	9,4	10,1	9,9	10,0	11,1	11,2	10,9	0,9

¹ По базовой цене на нефть в размере 41,6 долл./барр. для 2019 г.

Окончание таблицы 12

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Расходы	18,7	19,1	17,8	16,0	17,0	17,1	16,6	0,6
Дефицит (-) / профицит (+)	-2,3	-3,4	-1,4	2,6	1,9	1,3	1,8	-0,8
Ненефтегазовый дефицит	-9,3	-9,0	-7,9	-6,0	-6,1	5,9	-5,7	0,3
<i>ВВП, млрд руб.</i>	83 387	86 010	92 089	104 335	105 820	108 414	109 361	
<i>Цена за баррель нефти марки Urals, долл./барр.</i>	51,2	41,9	53,0	70,0	63,4	62,2	63,6	

* Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 годов».

** Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 389-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 годов».

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; Росстат; расчеты автора.

Расходы федерального бюджета в 2019 г. выросли на 0,6 п.п. ВВП до 16,6% ВВП, или на 1500,2 млрд руб. в сравнении с январем – декабрем 2018 г., составив 18 213,2 млрд руб. Профицит федерального бюджета сократился до 1,8% ВВП против 2,6% ВВП в предыдущем году, ненефтегазовый дефицит продолжил тренд на снижение, начавшийся в 2015 г., достигнув отметки в 5,7% ВВП в 2019 г.

В течение года в первоначальный закон о федеральном бюджете вносились изменения дважды – в июле и декабре 2019 г.¹ Следует отметить корректировку в сторону понижения объема нефтегазовых доходов, заложенных в проект закона о внесении изменений в федеральный бюджет в конце 2019 г., относительно первоначального варианта закона с 7,8 до 7,2% ВВП, что было связано с ожиданиями снижения мировых цен на углеводороды, корректировкой структуры добычи нефти, а также с последствиями ряда налоговых изменений, принятых в 2019 г. Объем расходов федерального бюджета, напротив, был скорректирован в сторону увеличения на 2,5% в номинальном выражении в конце 2019 г. Так, утвержденный объем расходов федерального бюджета увеличился в июле 2019 г. на 256,5 млрд руб., в том числе на реализацию государственной программы «Развитие транспортной системы» – на 78,0 млрд руб.; в декабре этого же года объем годовых бюджетных ассигнований был увеличен еще на 195,7 млрд руб., в том числе на государственные программы: «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» – на 121,4 млрд руб. и «Обеспечение обороноспособности страны» – на 36,9 млрд руб.

Основные доходные источники

Параметры исполнения доходной части федерального бюджета за 2019 г. по объемам и структуре представлены в *табл. 13*. Объем поступления по нефтегазовой составляющей сократился по сравнению с 2018 г. за счет отрицательной динамики поступлений по НДС на 0,4 п.п. ВВП и по вывозным таможенным пошлинам на 0,8 п.п. ВВП, что обусловлено укреплением курса рубля к доллару и снижением средней цены на нефть, а также в связи с изменением с 1 июля 2019 г. порядка расчета демпфирующей компоненты акциза на нефтяное сырье, направленное на переработку, которое было частично

¹ Федеральные законы от 18 июля 2019 г. № 175-ФЗ и от 2 декабря 2019 г. № 389-ФЗ.

компенсировано повышением с 1 октября 2019 г. ставки НДС при добыче нефти в рамках корректировки налогового маневра в нефтегазовой отрасли¹. Как следствие, доля НДС в общем объеме нефтегазовых доходов федерального бюджета имеет стойкую тенденцию к увеличению с 38,3% в 2014 г. до 72,4% в 2019 г.

Таблица 13

Поступления основных налогов в федеральный бюджет в 2015–2019 гг.

	% ВВП					Изменение 2019 г. относительно 2018 г., п.п. ВВП
	2015	2016	2017	2018	2019	
Доходы, всего	16,4	15,7	16,4	18,6	18,5	-0,1
Нефтегазовые доходы	7,0	5,6	6,5	8,6	7,5	-1,1
Из них:						
НДС	3,7	3,3	4,4	5,9	5,5	-0,4
вывозные пошлины	3,3	2,3	2,1	2,8	2,0	-0,8
Ненефтегазовые доходы	9,4	10,1	9,9	10,0	10,9	0,9
Из них:						
налог на прибыль организаций	0,6	0,6	0,8	0,9	1,1	0,2
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,9	3,1	3,3	3,4	3,9	0,5
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,1	2,2	2,2	2,3	2,6	0,3
акцизы на товары, производимые на территории РФ	0,6	0,7	1,0	0,8	0,5	-0,3
акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
ввозные пошлины	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,1
прочие доходы	2,4	2,7	1,9	1,9	2,0	0,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Объем ненефтегазовых доходов федерального бюджета в 2019 г. относительно предыдущего года увеличился на 0,9 п.п. ВВП за счет роста всех налоговых поступлений, за исключением акцизов, объем которых в долях ВВП сократился на 0,3 п.п. ВВП. Наибольший рост среди ненефтегазовых доходов федерального бюджета наблюдался по НДС, что было обусловлено повышением базовой ставки налога. В целом динамика ненефтегазовых налоговых доходов федерального бюджета в последние годы была устойчиво положительна.

Расходы федерального бюджета

Объем расходов федерального бюджета в 2019 г. составил 16,6% ВВП, что на 0,6 п.п. ВВП, или на 1500,2 млрд руб., выше уровня 2018 г. (табл. 14).

Таблица 14

Расходы федерального бюджета в 2018–2019 гг.

	2018 г.			2019 г.			Изменение в 2019 г. относительно 2018 г.	
	млрд руб.	% ВВП	кассовое исполнение, %	млрд руб.	% ВВП	кассовое исполнение, %	млрд руб.	п.п. ВВП
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Расходы – всего	16 713,0	16,0	95,5	18 213,2	16,6	94,2	1 500,2	0,6
В том числе:								
Общегосударственные вопросы	1 257,2	1,2	89,0	1 366,3	1,2	85,6	109,1	0,0
Национальная оборона	2 827,1	2,7	92,3	2 997,2	2,7	92,7	170,1	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная	1 971,1	1,9	96,2	2 083,1	1,9	95,5	112,0	0,0

¹ Федеральный закон от 30 июля 2019 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

Окончание таблицы 14

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Национальная экономика	2 402,2	2,3	93,5	2 824,5	2,5	91,8	422,3	0,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	148,8	0,1	88,1	283,7	0,3	84,2	134,9	0,2
Охрана окружающей среды	116,0	0,1	98,8	197,5	0,2	91,7	81,5	0,1
Образование	722,6	0,7	95,9	826,6	0,7	93,1	104,0	0,0
Культура и кинематография	94,8	0,1	84,3	122,4	0,1	87,8	27,6	0,0
Здравоохранение	537,3	0,5	96,3	713,0	0,6	95,6	175,7	0,1
Социальная политика	4 581,9	4,4	99,3	4 881,1	4,5	99,7	299,2	0,1
Физическая культура и спорт	64,0	0,1	86,9	81,4	0,1	91,5	17,4	0,0
СМИ	88,5	0,1	99,9	103,5	0,1	99,9	15,0	0,0
Обслуживание государственного долга	806,0	0,8	99,0	730,8	0,7	94,0	-75,2	-0,1
Межбюджетные трансферты	1 095,5	1,0	99,7	1 002,1	1,0	95,7	-93,4	0,0

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Рост расходов федерального бюджета в долях ВВП в 2019 г. относительно предыдущего года отмечается по пяти разделам функциональной классификации:

- «Национальная экономика» – на 0,2 п.п. ВВП за счет роста расходов на 0,1 п.п. ВВП на сельское хозяйство, дорожное хозяйство и по статье «Другие вопросы в области национальной экономики»;
- «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Охрана окружающей среды» – на 0,2 и 0,1 п.п. ВВП соответственно;
- «Здравоохранение» – на 0,1 п.п. ВВП, в том числе по 0,05 п.п. ВВП по статьям «Стационарная медицинская помощь» и «Другие вопросы в области здравоохранения»;
- «Социальная политика» – на 1,0 п.п. ВВП за счет увеличения объема бюджетных ассигнований по социальное обеспечение населения, охрану семьи и детства и по другим вопросам в области социальной политики.

Сокращение объема бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2019 г. отмечается только по расходам на обслуживание государственного внешнего долга на 0,1 п.п. ВВП. По остальным разделам функциональной классификации расходы федерального бюджета в 2019 г. относительно 2018 г. в долях ВВП не изменились.

Структура федерального бюджета в разрезе непроемких и емких расходов претерпела некоторые изменения в пользу последних: доля емких расходов в общем объеме расходов выросла с 19,1% в 2018 г. до 20,3% в 2019 г., или с 3,0 до 3,4% ВВП.

По кассовому исполнению расходов федерального бюджета в 2018–2019 гг. существенных изменений не отмечается (94,2% в 2019 г. против 95,5% в 2018 г.). Незначительное снижение кассового исполнения отмечается по большинству разделов.

По программной структуре открытой части расходов федерального бюджета по итогам 2019 г. (табл. 15) отмечается рост программных расходов на 1,9 п.п. ВВП относительно 2018 г. за счет направлений инновационного развития и модернизации экономики на 0,8 п.п. ВВП и обеспечения национальной безопасности на 1,4 п.п. ВВП при сокращении объема бюджетных ассигнований по направлениям «Новое качество жизни» на 0,1 п.п. ВВП и «Сбалансированное региональное развитие» на 0,2 п.п. ВВП.

Доля программных расходов федерального бюджета увеличилась до 78,5% против 69,9% годом ранее.

Кассовое исполнение по программной части расходов федерального бюджета в 2019 г. составило 91,5% против 93,6% в 2018 г. По ряду госпрограмм фактический объем исполнения относительно утвержденного годового объема составляет менее 85%:

ГП «Охрана окружающей среды» (74,9%), ГП «Реализация государственной национальной политики» (78,8%), ГП «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений» (56,8%), ГП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности», ГП «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (84,2%), ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (83,4%).

Таблица 15

Расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ в 2018–2019 гг.

	2018 г.			2019 г.			Изменение в 2019 г. относительно 2018 г.	
	млрд руб.	% ВВП	кассовое исполнение, %	млрд руб.	% ВВП	кассовое исполнение, %	млрд руб.	п.п. ВВП
Расходы, всего	16 713,0	16,0	95,5	18 213,2	16,6	94,2	1 500,2	0,6
В том числе на реализацию ГП (открытая часть)	11 677,0	11,2	93,6	14 305,3	13,1	91,5	2 628,3	1,9
В том числе по направлениям:								
I. Новое качество жизни	5 603,9	5,4	93,0	5 739,3	5,3	90,8	135,4	-0,1
В том числе ГП «Развитие пенсионной системы»	3 020,3	2,9	100,0	3 129,2	2,9	99,8	108,9	0,0
II. Инновационное развитие и модернизация экономики	2 266,0	2,2	92,6	3 272,9	3,0	88,6	1 006,9	0,8
III. Обеспечение национальной безопасности *. **	880,8	0,8	98,3	2 382,1	2,2	98,6	1 501,3	1,4
IV. Сбалансированное региональное развитие	1 311,7	1,3	96,2	1 172,3	1,1	90,2	-139,4	-0,2
V. Эффективное государство	1 614,6	1,6	92,5	1 738,7	1,6	96,7	124,1	0,0

* Согласно данным Портала государственных программ, в направление «Обеспечение национальной безопасности» включены следующие ГП, финансируемые в 2018–2019 гг.: «Обеспечение обороноспособности страны», «Обеспечение государственной безопасности», «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах».

** В 2018 г. в открытой части программной структуры федерального бюджета не включены расходы по ГП «Обеспечение обороноспособности страны», в 2019 г. фактические расходы по данной программе составили 1475,0 млрд руб.

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; URL: <https://programs.gov.ru/>; расчеты авторов.

Дефицит и долг на федеральном уровне

По движению средств, учитываемых в качестве источников финансирования дефицита федерального бюджета, отмечается следующая динамика (табл. 16):

– объем заимствований на внутреннем рынке составил в 2019 г. 2083 млрд руб. против 1037 млрд руб. в 2018 г.;

– увеличился объем бюджетных средств, направленных на погашение обязательств по ценным бумагам, размещенных на внутреннем рынке, с 529 млрд руб. в 2018 г. до 705 млрд руб. в 2019 г.;

– объем средств, поступивших от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной собственности, составил в 2019 г. 11,5 млрд руб. (в 2018 г. – 12,8 млрд руб.);

– поступления от возврата бюджетных кредитов составили 53 млрд руб. в 2019 г. против 70 млрд руб. в 2018 г.;

– сальдированный результат по объемам размещенных и погашенных государственных ценных бумаг на внешнем рынке составил в 2019 г. 260 млрд руб. против отрицательного значения в 2018 г. в размере -50 млрд руб.

Таблица 16

Источники финансирования дефицита федерального бюджета в 2015–2019 гг.

	Млрд руб.					% ВВП				
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
Источники финансирования дефицита, всего	1 961	2 956	1 331	-2 742	-1 974	2,4	3,4	1,4	-2,7	-1,8
Финансирование дефицита за счет внутренних источников	1 242	-684	2 091	1 396	919	1,5	-0,8	2,3	1,3	0,8
Государственные ценные бумаги	15	492	1 123	507	1 378	0,0	0,6	1,2	0,5	1,3
Иные источники	1 227	-1 176	968	889	-459	1,5	-1,4	1,1	0,8	-0,4
Финансирование дефицита за счет внешних источников	-296	43	-126	-135	289	-0,4	0,0	-0,1	-0,2	0,3
Государственные ценные бумаги	-183	110	41	-50	260	-0,2	0,1	0,0	-0,1	0,2
Иные источники	-113	-67	-167	-85	29	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,1
Изменение остатков средств	1 015	3 597	-634	-4 003	-3 182	1,3	4,2	-0,8	-3,8	-2,9

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; расчеты авторов.

По информации Минфина России, на 1 января 2020 г. объем государственного долга составил 14,2 трлн руб. (или 13,0% ВВП против 12,0% в 2018 г.), в том числе внутреннего долга – 10,2 трлн руб. (рост за 2019 г. на 1002,3 млрд руб.), внешнего – 54,8 млрд долл. (рост за 2019 г. на 5,8 млрд долл.).

Совокупный объем средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) в рублевом эквиваленте за январь – декабрь 2019 г. увеличился с 4 036,0 млрд руб. (3,9% ВВП) до 7 773,1 млрд руб. (7,1% ВВП). В течение 2019 г. проведены следующие операции со средствами ФНБ:

- выбытие в объеме 4,7 млрд руб. (в 2018 г. – 5,1 млрд руб.) на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию;
- поступления в объеме 4 122,2 млрд руб. (в 2018 г. – 906,7 млрд руб.) в пределах объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2018 г.¹.

Средства ФНБ на обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ в 2019 г. не использовались (в 2018 г. было использовано 1 108,2 млрд руб.). Курсовая разница от переоценки средств ФНБ составила в 2019 г. -380,4 млрд руб.

По динамике объемов дефицита федерального бюджета, государственного долга и суверенных фондов (Резервного фонда и Фонда национального благосостояния до 2018 г.) в долях ВВП в 2015–2019 гг. (рис. 18) следует отметить возвращение в 2019 г. объема государственного долга к уровню 2015 г. и возобновление в то же время профицита федерального бюджета в последние два года практики накопления суверенных резервов (в течение 2015–2018 гг. объем суверенных фондов неизменно сокращался в долях ВВП).

Анализируя динамику и структуру основных параметров федерального бюджета в 2019 г. как относительно 5-летнего периода, так и в сравнении с предыдущим годом,

¹ Приказ Минфина России от 17 июля 2019 г. № 364 «Об использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, поступивших в 2018 г., на формирование Фонда национального благосостояния».

следует отметить развитие положительных тенденций по росту ненефтегазовых налоговых доходов, а также поддержание государственного долга и объема ФНБ на уровне, приемлемом для обеспечения бюджетной устойчивости.

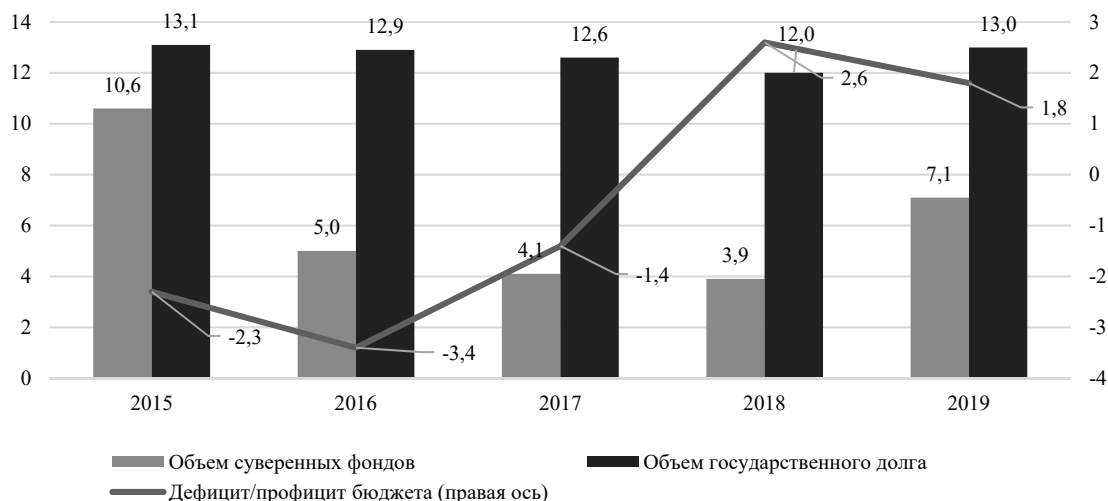


Рис. 18. Динамика объемов дефицита федерального бюджета, государственного долга и суверенных фондов в % ВВП в 2015–2019 гг.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Наблюдаемое в начале 2020 г. снижение цены на нефть выступит своего рода стресс-тестом для бюджетной системы. Реализация национальных проектов и принятые в марте 2020 г. дополнительные долгосрочные социальные обязательства привели к тому, что федеральный бюджет может быть сбалансирован при цене на нефть не ниже 53 долл./барр. и валютном курсе порядка 67 рублей за доллар. При затяжной фиксации цены на нефть ниже данного уровня следует ожидать откладывания инвестиционных расходов бюджета. С нашей точки зрения, не является целесообразным в краткосрочной перспективе проведение новой расходной консолидации или иного ужесточения бюджетной политики, поскольку ликвидных средств Фонда национального благосостояния и емкости долгового рынка будет достаточно для замещения выпадающих доходов бюджета. Однако если ухудшение макроэкономических условий будет иметь среднесрочный характер, то неизбежным станет пересмотр как объемов, так и структуры расходов федерального бюджета.

2.2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

Анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти проявляются в структуре доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. На рис. 19 представлены данные, отражающие долю налоговых и неналоговых доходов и конечных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в общей сумме налоговых и неналоговых доходов и конечных расходов консолидированного бюджета РФ и государственных внебюджетных фондов. В целях обеспечения сопоставимости данных за рас-

смаатриваемый промежуток времени и исключения двойного счета данные по параметрам бюджета бюджетной системы Российской Федерации, а также расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации были скорректированы с учетом страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

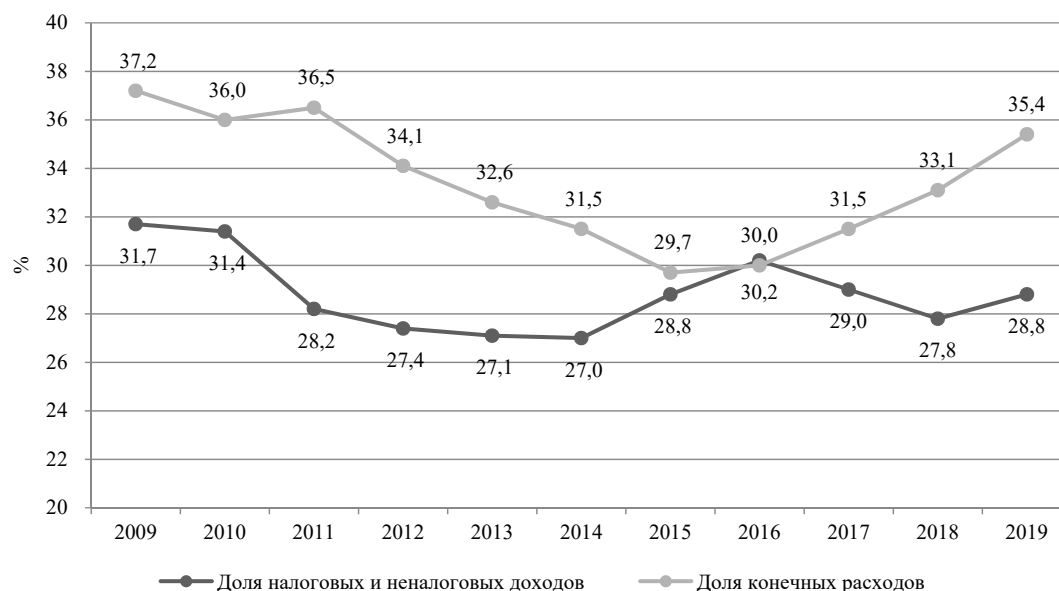


Рис. 19. Доля налоговых и неналоговых доходов, а также расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ соответственно в доходах и расходах бюджетной системы РФ в 2009–2019 гг., %

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

На *рис. 19* видно, что в 2015–2016 гг. наблюдалась некоторая децентрализация налоговых и неналоговых доходов, которая, впрочем, была связана не с передачей доходных источников с федерального на региональный уровень, а с более низкими темпами роста налоговых и неналоговых доходов федерального бюджета по сравнению с региональными. Впоследствии тренды изменились: в 2017–2018 гг. произошло увеличение степени централизации налоговых доходов на федеральном уровне с одновременным ростом доли региональных расходных обязательств. Доля налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов в налоговых и неналоговых доходах бюджетной системы Российской Федерации снизилась с 30,0% в 2016 г. до 27,8% в 2018 г., а соответствующая доля региональных расходов в расходах бюджетной системы за те же годы выросла с 30,2 до 33,1%.

В 2019 г. сохранилась тенденция роста доли расходных обязательств субфедеральных бюджетов (данный показатель вырос на 2,3 п.п. по сравнению с предыдущим годом и составил 35,4%), а доля региональных и местных бюджетов в налоговых и неналоговых доходах увеличилась на 1 п.п. и составила 28,8%. Несмотря на некоторый рост региональной доли доходов, дисбаланс между уровнем децентрализации доходов и расходов региональных бюджетов в 2019 г. продолжил увеличиваться. В целом положение регионов в структуре доходов и расходов бюджетной системы в 2019 г. сопоставимо с ситуацией 2011 г.

Рассмотрим более подробно доходную часть субнациональных бюджетов. Динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ представлена в *табл. 17*. В правой части таблицы показан прирост доходов в реальном выражении (с поправкой на уровень инфляции, которая, по данным Росстата, составила 3,0).

Таблица 17

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2015–2019 гг.

	В номинальном выражении, млрд руб.					Реальный прирост, %			
	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2016 г./ 2015 г.	2017 г./ 2016 г.	2018 г./ 2017 г.	2019 г./ 2018 г.
Доходы, всего	9 308	9 924	10 758	12 392	13 572	1,2	5,8	10,5	6,3
В том числе:									
Налоговые и неналоговые до- ходы	7 625	8 289	8 986	10 222	10 993	3,2	5,8	9,1	4,4
<i>В том числе налоговые доходы:</i>	<i>6 925</i>	<i>7 574</i>	<i>8 205</i>	<i>9 429</i>	<i>10 103</i>	<i>3,8</i>	<i>5,7</i>	<i>10,2</i>	<i>4,0</i>
налог на прибыль	2 108	2 279	2 528	3 105	3 358	2,6	8,2	17,8	5,0
НДФЛ	2 808	3 019	3 252	3 654	3 956	2,0	5,1	7,8	5,1
акцизы	487	662	612	632	755	29,1	-9,8	-0,8	16,0
налоги на совокупный доход	348	388	447	520	596	6,0	12,2	11,6	11,3
налоги на имущество	1 069	1 117	1 250	1 397	1 351	-0,8	9,2	7,2	-6,1
<i>неналоговые доходы</i>	<i>700</i>	<i>715</i>	<i>781</i>	<i>794</i>	<i>890</i>	<i>-3,0</i>	<i>6,5</i>	<i>-2,5</i>	<i>8,9</i>
Трансферты из других бюдже- тов	1 617	1 578	1 703	2 085	2 453	-7,4	5,3	17,4	14,2
Прочие доходы	66	56	69	85	127	-19,2	18,7	18,2	-44,5

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Как видно из данных *табл. 17*, рост доходов субфедеральных бюджетов в реальном выражении, наблюдаемый с 2016 г., продолжился и в 2019 г., хотя его темпы снизились по сравнению с 2018 г. Общая сумма налоговых и неналоговых доходов с поправкой на ИПЦ в 2019 г. выросла на 4,4% по сравнению с 2018 г. При этом темп роста реальных поступлений по налогу на прибыль составил 5%, по НДФЛ – 5,1%. Следует отметить рост поступлений от акцизов на 16,0% и от налогов на совокупный доход на 11,3%. Поступления от налогов на имущество сократились на 6,1%, но в связи с невысокой их долей в структуре доходов консолидированных бюджетов регионов данное снижение не отразилось на суммарной динамике доходов. Объем межбюджетных трансфертов, получаемых регионами, увеличился на 14,2%, т.е. темпы роста финансовой помощи опережали темпы роста налоговых и неналоговых доходов регионов и муниципальных образований.

Проанализируем изменения, которые произошли в расходной части консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2019 г. (*табл. 18*).

Таблица 18

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

	% к итогу		% ВВП		Изменение	
	2018	2019	2018	2019	в номинальном выражении, %	п.п. ВВП
1	2	3	4	5	6	7
Расходы, всего	100,0	100,0	11,47	12,41	14,2	0,94
Общегосударственные вопросы	6,3	6,2	0,72	0,77	12,1	0,05
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,2	1,1	0,13	0,14	8,7	0,01
Национальная экономика	20,8	21,8	2,38	2,70	19,7	0,32
В том числе:						
сельское хозяйство и рыболовство	2,3	1,9	0,26	0,24	-3,4	-0,02
транспорт	4,7	5,1	0,54	0,63	22,7	0,09
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	8,9	9,5	1,02	1,17	21,9	0,15

Окончание таблицы 18

1	2	3	4	5	6	7
прочие вопросы в области национальной экономики	4,9	5,3	0,56	0,66	23,7	0,10
Жилищно-коммунальное хозяйство	10,2	10,2	1,17	1,26	13,6	0,09
Охрана окружающей среды	0,3	0,5	0,04	0,06	67,7	0,02
Образование	25,4	24,7	2,91	3,07	11,3	0,16
В том числе:						
дошкольное образование	7,1	7,1	0,81	0,88	14,7	0,07
общее образование	12,2	11,9	1,4	1,48	11,6	0,08
среднее профессиональное образование	1,9	1,8	0,21	0,22	7,7	0,01
прочие вопросы в области образования	4,2	4,0	0,49	0,49	6,3	0,00
Культура, кинематография	3,7	3,5	0,43	0,44	8,8	0,01
Здравоохранение	8,0	8,6	0,92	1,07	22,8	0,15
Социальная политика	20,3	19,8	2,33	2,46	11,2	0,13
Физическая культура и спорт	2,4	2,4	0,27	0,29	13,2	0,02
Средства массовой информации	0,4	0,4	0,05	0,05	9,5	0,00
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,9	0,8	0,11	0,10	-5,1	-0,01

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Из *табл. 18* следует, что функциональная структура региональных расходов в 2019 г. изменилась по сравнению с предыдущим годом незначительно. Из наиболее существенных изменений структуры следует отметить рост доли расходов на поддержку национальной экономики (на 1,0 п.п., главным образом благодаря росту расходов в сфере транспорта и дорожного хозяйства), а также на здравоохранение (на 0,6 п.п.). При этом отмечается снижение доли расходов в сферах социальной политики на 0,5 п.п. и образования – на 0,7 п.п.

В номинальном выражении практически все функциональные компоненты региональных расходов в 2019 г. выросли, за исключением расходов в сфере поддержки сельского хозяйства и обслуживания государственного и муниципального долга. Тот же вывод можно сделать в отношении расходов в долях ВВП: наибольшие темпы роста расходов приходились на поддержку экономики (за исключением сельского хозяйства) и сферу здравоохранения.

Общая доля расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в ВВП в 2019 г. выросла на 0,94 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2018 г. и составила 12,41% ВВП, что стало самым высоким показателем за период с 2012 г.

Далее рассмотрим динамику основных параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ в долях ВВП (*табл. 19*).

Таблица 19

**Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета
субъектов РФ, % ВВП**

	2015	2016	2017	2018	2019
Доходы	11,16	11,54	11,68	11,96	12,41
В том числе:					
налог на прибыль	2,53	2,65	2,74	3,00	3,07
НДФЛ	3,37	3,51	3,53	3,53	3,62
трансферты из ФБ	1,94	1,83	1,85	2,01	2,18
Расходы	11,37	11,55	11,74	11,47	12,41
Дефицит (-) / профицит (+), п.п. ВВП	-0,21	-0,01	-0,06	0,49	0,004

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Из данных *табл. 19* видно, что в 2019 г. продолжилась тенденция роста реальных доходов консолидированных бюджетов регионов. Выросли как общая сумма доходов, так и основные ее компоненты – поступления от налога на прибыль и НДФЛ. При этом

объем трансфертов из федерального бюджета увеличивался опережающими темпами по сравнению с налоговыми доходами субъектов, что в значительной степени было связано с предоставлением дополнительной финансовой помощи на реализацию национальных проектов. Реальный уровень расходов регионов в 2019 г. также вырос, причем в большей степени, чем доходы. По итогам исполнения бюджета образовался небольшой профицит в размере 0,004 п.п. ВВП (годом ранее профицит составлял 0,49 п.п. ВВП).

Таким образом, в сфере межбюджетных отношений, с одной стороны, происходили повышение удельного веса регионов в структуре бюджетной системы и рост реальных доходов, а с другой – опережающий рост бюджетных расходов. В случае если внешние шоки (падение цен на нефть, пандемия коронавируса) приведут к сокращению финансовой поддержки из федерального бюджета, в среднесрочной перспективе эти тенденции могут негативно отразиться на устойчивости региональных бюджетов.

Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета регионам значительно вырос в 2019 г. по сравнению с 2018 г. как в номинальном выражении (16,7%), так и в долях ВВП (2,2 п.п. ВВП) (табл. 20). Прирост был обусловлен прежде всего увеличением иных межбюджетных трансфертов (+1,8 п.п. ВВП) и субсидий (+1,4 п.п. ВВП), что связано с необходимостью реализации национальных проектов на региональном и муниципальном уровнях путем предоставления соответствующим бюджетам федеральных целевых трансфертов. При этом объем субсидий на развитие национальной экономики в долях ВВП практически не изменился.

Изменения коснулись дотаций на обеспечение сбалансированности: их резкий прирост в 2018 г. относительно 2017 г. (2,2 п.п. ВВП) был компенсирован заметным сокращением в 2019 г. – 1,5 п.п. ВВП относительно 2018 г. Изменение объемов трансфертов повлекло за собой и изменение структуры финансовой помощи из федерального бюджета: доля дотаций (нецелевой финансовой помощи) в 2019 г. снизилась на 1,5 п.п. ВВП по сравнению с 2018 г. и составила лишь 38,7%, что ниже уровня и 2017 г.

Таблица 20

Трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета

	2017		2018		2019		Прирост в 2019 г. к уровню 2018 г.	
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	номинальный, %	п.п. ВВП
Трансферты регионам, всего	1 690,1	100,0	2 044,8	100,0	2 387,2	100,0	16,7	2,2
Дотации	759,0	44,9	1 035,5	50,6	924,0	38,7	-10,8	-1,5
В том числе:								
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	614,5	36,4	644,5	31,5	675,3	28,3	4,8	0,0
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	133,8	7,9	380,4	18,6	237,6	10,0	-37,5	-1,5
Субсидии	419,8	24,8	381,8	18,7	556,6	23,3	45,8	1,4
В том числе:								
субсидии на развитие национальной экономики	242,4	14,3	190,0	9,3	209,9	8,8	10,5	0,1
Субвенции	326,1	19,3	331,7	16,2	396,6	16,6	19,6	0,4
Иные межбюджетные трансферты	185,1	11,0	295,8	14,5	510,0	21,4	72,4	1,8

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Объем субвенций увеличился (на 0,4 п.п. ВВП), при этом выросло и их число¹: с 32 в 2018 г. до 37 в 2019 г. Это может свидетельствовать о некотором росте зависимости субнациональных бюджетов от федерального бюджета в части исполнения делегированных полномочий.

Как уже упоминалось, прирост объема субсидий составил 1,4 п.п. ВВП. Вместе с тем резко выросло и их количество: с 74 в 2018 г. до 113 в 2019 г. Без учета субсидий, предоставляемых в рамках реализации приоритетных программ, национальных и (или) федеральных проектов, число субсидий составляет 70, при этом государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (далее – ГП «Развитие федеративных отношений...») предполагалось сокращение числа таких субсидий в 2019 г. до 55. Таким образом, планы по оптимизации числа субсидий выполнены не были.

Реальный объем иных межбюджетных трансфертов в 2019 г. увеличился на 1,8 п.п. ВВП по сравнению с 2018 г. (на 2,6 п.п. ВВП по сравнению с 2017 г.), причем росло и их число: 77 в 2017 г., 93 в 2018 г. и 108 в 2019 г. По итогам 2019 г. на иные межбюджетные трансферты приходилась пятая часть всего объема трансфертов регионам из федерального бюджета.

Прирост целевых трансфертов частично объясняется реализацией национальных проектов на региональном и муниципальном уровнях. Так, доля субсидий, направленных на реализацию национальных проектов, составляет 53,1%, а иных межбюджетных трансфертов – 42,4% (табл. 21). Без учета трансфертов на реализацию национальных проектов структура финансовой помощи в 2019 г. выглядит следующим образом: дотации – 50,9%², субсидии – 14,4%, субвенции – 18,5%, иные межбюджетные трансферты – 16,2%. Удельный вес иных межбюджетных трансфертов превышает удельный вес субсидий, что говорит о несоответствии межбюджетной политики приоритетам снижения доли наименее формализованных и прозрачных (т.е. иных межбюджетных) трансфертов.

Таблица 21

Трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на реализацию национальных проектов

	Объем в 2019 г.	
	млрд руб.	% к общему объему трансфертов данного типа
Всего	572,2	24,0
Субсидии	295,7	53,1
В том числе:		
текущие субсидии	91,9	59,3
капитальные субсидии	16,4	12,0
консолидированные субсидии	187,4	70,7
Субвенции	60,1	15,2
Иные межбюджетные трансферты	216,4	42,4

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

¹ Количество трансфертов определяется по числу уникальных направлений расходов (13–16-й разряды кода классификации расходов бюджетов), предусмотренных в отчете об исполнении федерального бюджета.

² Это соответствует целевому значению соответствующего показателя ГП «Развитие федеративных отношений...».

Об эффективности трансфертов на реализацию национальных проектов как отдельного инструмента можно косвенно судить по ритмичности предоставления соответствующих средств в течение финансового года, т.е. по соотношению объема средств, переданных за первые 3 квартала, и годового объема переданных средств (табл. 22).

В целом трансферты на реализацию национальных проектов предоставлялись в течение года менее равномерно, чем прочие трансферты, что может частично объясняться новизной данного инструмента и необходимостью отладки процедур взаимодействия между участниками межбюджетных отношений.

Таблица 22

Ритмичность поступления трансфертов на реализацию национальных проектов

Трансферты	Ритмичность, %
Все трансферты	61,9
Трансферты на реализацию нацпроектов	49,8
В том числе:	
Национальный проект «Культура»	55,7
Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»	0,0
Национальный проект «Образование»	54,1
Национальный проект «Жилье и городская среда»	37,0
Национальный проект «Экология»	28,3
Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	58,4
Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»	35,3
Национальный проект «Здравоохранение»	37,2
Национальный проект «Демография»	56,6
Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»	56,4
Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»	23,8
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	38,3
Прочие трансферты	65,7

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Начиная с 2016 г. постепенно усиливается межрегиональная дифференциация налоговых доходов (табл. 23). В связи с этим в 2019 г. наблюдалась более сильная дифференциация доходов после получения трансфертов, чем в 2016–2018 гг. Однако выравнивающий эффект от предоставления данных видов трансфертов сохраняется. Так, после выравнивания в 2019 г. дифференциация сократилась на 23% (в 2018 г. – на 24%), после предоставления дотаций и субсидий – на 35% (в 2018 г. – на 34%).

Таблица 23

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
2014	0,590	0,512	0,499
2015	0,661	0,603	0,560
2016	0,556	0,421	0,373
2017	0,558	0,413	0,377
2018	0,586	0,444	0,387
2019	0,603	0,464	0,390

Источник: Минфин России; Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Дефицит и долг на региональном уровне

В 2019 г. консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации были исполнены с профицитом в 4,7 млрд руб. (в 2018 г. – с профицитом в 510,3 млрд руб.). При

этом количество регионов, имеющих бюджетный профицит, в сравнении с 2018 г. уменьшилось в 1,4 раза и составило 50 (табл. 24). Таким образом, сбалансированность консолидированных региональных бюджетов за 2019 г. несколько ухудшилась.

Таблица 24

Исполнение (дефицит/профицит) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014–2019 гг.

Год	Количество субъектов РФ, исполнивших бюджет	
	с дефицитом	с профицитом
2014	74	11
2015	76	9
2016	56	29
2017	47	38
2018	15	70
2019	35	50

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Номинальный объем государственного долга субъектов РФ по итогам 2019 г. сократился с 2,21 до 2,11 трлн руб. По отношению к объему налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ за 2019 г. он сократился за год с 25,3 до 19,2%.

Снизилась и долговая нагрузка на бюджеты отдельных регионов: если по итогам 2018 г. в 42 регионах объем долга превышал 50% налоговых и неналоговых доходов их бюджетов, то по итогам 2019 г. число таких регионов составило 26 (т.е. число регионов с условно безопасным уровнем долговой нагрузки выросло с 43 до 59). По итогам 2019 г. только в Республике Мордовия государственный долг продолжает превышать 100% налоговых и неналоговых доходов (в 2018 г. эта ситуация была характерна также для Костромской области).

Структура государственного долга регионов за год несколько изменилась: доля бюджетных кредитов к концу года составила 41,9%, уменьшившись по отношению к концу 2018 г. на 0,7 п.п. (рис. 20).

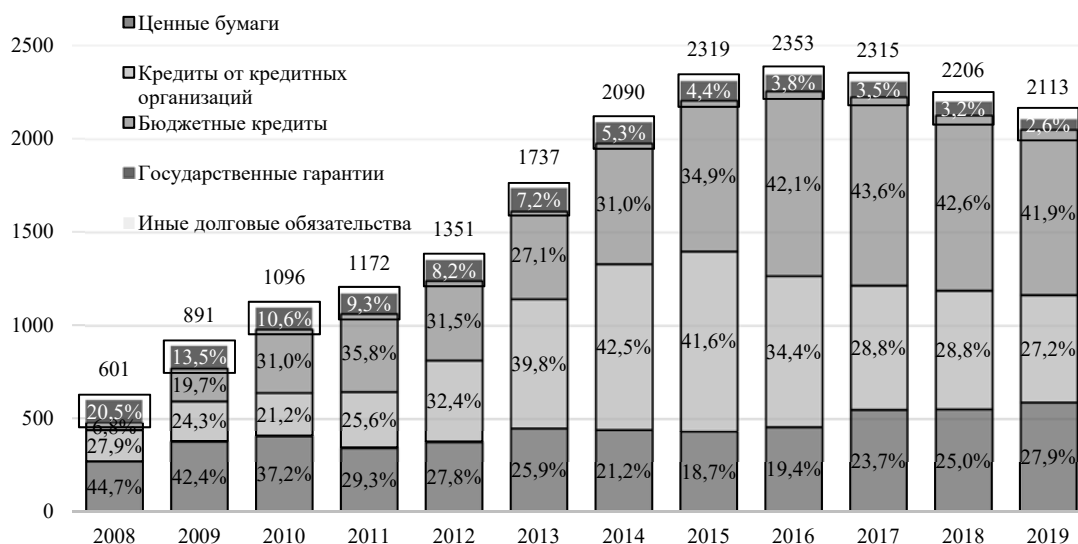


Рис. 20. Номинальный объем (млрд руб.) и структура (%) государственного долга субъектов РФ в 2008–2019 гг.

Источник: Минфин России; расчеты авторов.

Также снизилась доля кредитов кредитных организаций – на 1,6 п.п., а доля ценных бумаг выросла на 2,9 п.п. При этом номинальный объем ценных бумаг вырос на 6,7%, бюджетных кредитов – уменьшился на 5,7%, а кредитов от кредитных организаций – сократился на 9,5% от объема 2018 г. Таким образом, продолжается тенденция постепенного сокращения государственного долга регионов за счет всех источников, кроме ценных бумаг.

Однако, учитывая падение мировых цен на нефть в условиях пандемии коронавируса, в 2020 г. следует ожидать существенного сокращения доходов и роста расходов регионов (прежде всего на поддержку экономики и социальных расходов), что в итоге приведет к усилению бюджетной несбалансированности и росту государственного долга. В то же время высокий текущий уровень региональной бюджетной устойчивости позволит (по меньшей мере, в краткосрочной перспективе) не допустить возникновения кризисной ситуации с бюджетами субъектов Федерации.