

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика¹

2.1.1. Основные решения в области денежно-кредитной политики

В 2016 г. Банк России проводил консервативную денежно-кредитную политику, направленную на снижение инфляции. При этом по мере расходования средств Резервного фонда снижался спрос коммерческих банков на рефинансирование ЦБ РФ, что заставляло его использовать различные инструменты сдерживания роста денежного предложения. В течение года ЦБ РФ дважды снижал ключевую ставку на 0,5 п.п.: 14 июня и 19 сентября; в результате она достигла 10% годовых. В условиях снижения инфляции и инфляционных ожиданий, наблюдавшихся в течение года, столь умеренное снижение ключевой ставки процента означало рост реальной ставки денежного рынка. Поддержание реальной ставки денежного рынка в положительной области помогает сдерживать рост цен за счет повышения привлекательности сбережений, но одновременно с этим несет риски снижения экономической активности. Также следует учитывать, что в реальном выражении вплоть до 2016 г. процентные ставки в РФ оставались низкими, в том числе по сравнению с другими развивающимися странами (рис. 1–2).

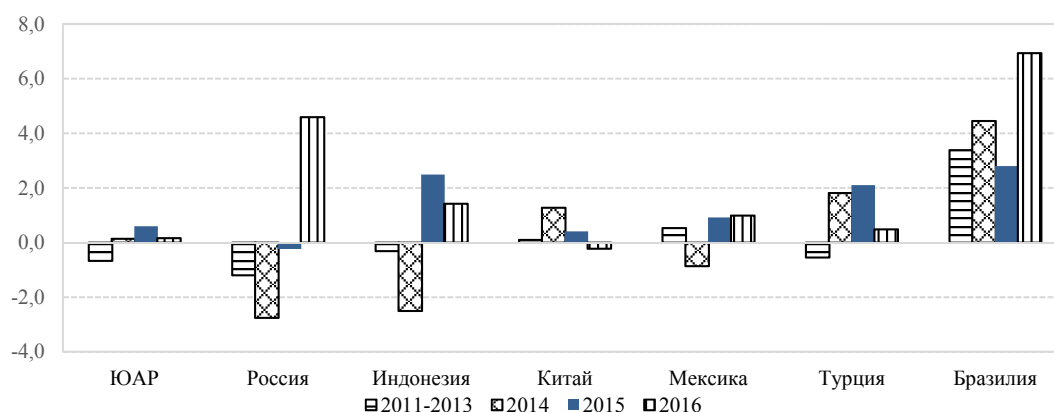


Рис. 1. Реальные ставки денежного рынка в странах с формирующимся рынком – членах «группы двадцати» (G20) (% годовых)

¹ Авторы раздела: А. Божечкова – РАНХиГС при Президенте РФ, ИЭП имени Е.Т. Гайдара; А. Кнобель – РАНХиГС при Президенте РФ, ВАВТ Минэкономразвития России; А. Киюцевская – РАНХиГС при Президенте РФ, ИЭП имени Е.Т. Гайдара; П. Трунин – ИЭП имени Е.Т. Гайдара.



Рис. 2. Реальная ставка процента по кредитам до года юридическим лицам в РФ в 2011–2016 гг. (% годовых)

С учетом того что инфляционные ожидания остаются еще высокими, дальнейшая возможность снижения ключевой ставки будет рассматриваться Банком России лишь в I–II кварталах 2017 г. На наш взгляд, в 2017 г. ЦБ РФ предстоит найти непростой баланс между достижением цели по инфляции и недопущением негативного влияния проводимой политики на экономическую активность.

С 1 января 2016 г. ставка рефинансирования была скорректирована до уровня ключевой ставки, что позволило повысить прозрачность денежно-кредитной политики для экономических агентов не только внутри страны, но и за рубежом, что способствует повышению доверия инвесторов к сигналам Банка России. Напомним, что в условиях режима таргетирования инфляции основным инструментом денежно-кредитной политики является процентная ставка, воздействующая на объем кредитования, денежную массу и прочие макроэкономические показатели. Изменение ключевой ставки процента служит сигналом для экономических агентов о смягчении или ужесточении монетарной политики, оказывающим непосредственное воздействие на их ожидания. В связи с этим приравнение ставки рефинансирования, выполняющей в большей степени административную функцию, к ставке монетарной политики повышает ясность сигналов, поступающих от ЦБ.

Как было отмечено выше, в условиях значительного бюджетного дефицита и его финансирования за счет средств Резервного фонда спрос на рублевое и валютное рефинансирование ЦБ РФ со стороны коммерческих банков снижался. С 1 апреля 2016 г. Банк России приостановил проведение аукционов РЕПО в иностранной валюте на срок 12 месяцев в связи с их не востребованностью и перераспределением спроса в пользу операций валютного РЕПО на срок 28 дней. Напомним, что в мае 2015 г. регулятор также прекращал проведение операций валютного РЕПО сроком 365 дней в условиях стабильной ситуации на валютном рынке и возобновил их проведение только в декабре 2015 г. в связи с необходимостью рефинансирования задолженности коммерческих банков по выдан-

ным ранее годовым аукционам валютного РЕПО, с потребностью в осуществлении выплат российскими компаниями по внешним займам, а также с повышением спроса на иностранную валюту в результате увеличения ставки процента ФРС США в декабре 2015 г. С учетом относительно стабильной ситуации на валютном рынке и низкой потребности банков в рефинансировании годовых аукционов валютного РЕПО, возобновления проведения данных операций в краткосрочной перспективе не ожидается. В целом мы полагаем, что этот инструмент должен использоваться регулятором лишь при возникновении рисков финансовой нестабильности, а курс рубля должен оставаться плавающим и тем самым позволяющим экономике адаптироваться к изменению условий торговли.

В некоторой степени сдерживанию роста денежной базы способствовало принятое ЦБ РФ решение о продаже части облигаций федерального займа (ОФЗ) из собственного портфеля. Кроме того, продажа ОФЗ может способствовать повышению ликвидности и увеличению глубины вторичного рынка государственных ценных бумаг.

В 2016 г. регулятор трижды повышал ставки резервирования по обязательствам банков в иностранной валюте (по 1 п.п. с 1 апреля и с 1 июля и на 0,75 п.п. с 1 августа), дестимулируя рост валютных пассивов банков и способствуя обеспечению финансовой стабильности. С 1 августа 2016 г. Банк России также повысил нормативы обязательных резервов по всем видам обязательств кредитных организаций в рублях на 0,75 п.п. В то же время следует отметить, что повышение ставок обязательного резервирования является фактором сокращения прибыльности банковской деятельности, увеличивая стоимость фондирования банков за счет привлечения депозитов. Данная ситуация способствовала уменьшению ставок по депозитам, которые и так снижались в связи с формированием профицита ликвидности. Так, ставки по рублевым депозитам физических лиц до 1 года снизились с 8,53% годовых в январе до 6,22% годовых в октябре 2016 г., а ставки по депозитам в иностранной валюте – с 0,99% годовых в январе до 0,56% годовых в октябре 2016 г. Однако сокращение доходности депозитов в реальном выражении в некоторой степени сдерживалось по мере замедления инфляции и инфляционных ожиданий. В целом, на наш взгляд, повышение нормативов обязательного резервирования стало достаточно действенной мерой, ограничивающей расширение денежной базы.

С 23 декабря 2016 г. регулятор увеличил ставки по операциям «валютный своп» по покупке долларов США и евро за рубли с 0% до уровня соответствующей ставки LIBOR по кредитам на срок 1 день, а по операциям «валютный своп» по продаже долларов США за рубли – с 1,5% до уровня ставки LIBOR, увеличенной на 1,5 п.п. Данное решение обусловлено повышением ставок на внешних рынках, вызванным ужесточением монетарной политики ФРС США. Так, по итогам заседания 13–14 декабря ФРС США приняла решение повысить целевой диапазон ставки по федеральным кредитным средствам на 0,25 п.п. до 0,5–0,75% годовых.

Наконец, важно отметить, что Банк России повышал степень открытости проводимой монетарной политики, публикуя на регулярной основе оперативные аналитические обзоры и статистические данные, включая информацию об инфляционных ожиданиях населения, о графике платежей по внешнему долгу и прочее, а также серию докладов об экономических исследованиях по актуальным вопросам. На наш взгляд, предоставление информации о целях и результатах принятых мер монетарной политики, обсуждение характера инфляционных процессов соответствуют практике реализации информационной

политики центральными банками развитых стран и способствуют повышению эффективности денежно-кредитной политики в целом. Однако следует отметить, что одной из ключевых проблем, существенно ограничивающих эффективность коммуникаций ЦБ РФ, является недостаточный уровень доверия экономических агентов к заявлениям Банка России, что выражается в том, что прогнозируемый экономическими агентами уровень инфляции на 2017 г. значительно превышает 4%. В связи с этим достижение цели по инфляции в 2017 г. стало бы знаковым событием, способствующим росту доверия экономических агентов к обещаниям ЦБ РФ, укреплению его репутации и снижению инфляционных ожиданий.

2.1.2. Денежный рынок

За 2016 г. денежная база в широком определении увеличилась на 7,6%, и на 1 января 2017 г. составила 11,9 трлн руб. Отметим, что за 2015 г. денежная база сократилась на 2,5% – до 11,0 трлн руб. Основным источником увеличения денежной базы в 2016 г. стало сокращение остатков средств на счетах расширенного правительства в ЦБ РФ вследствие расходования Резервного фонда. При этом прирост денежной базы по данному каналу не был в полной мере компенсирован сокращением объемов операций Банка России по предоставлению средств коммерческим банкам (см. *рис. 3*).

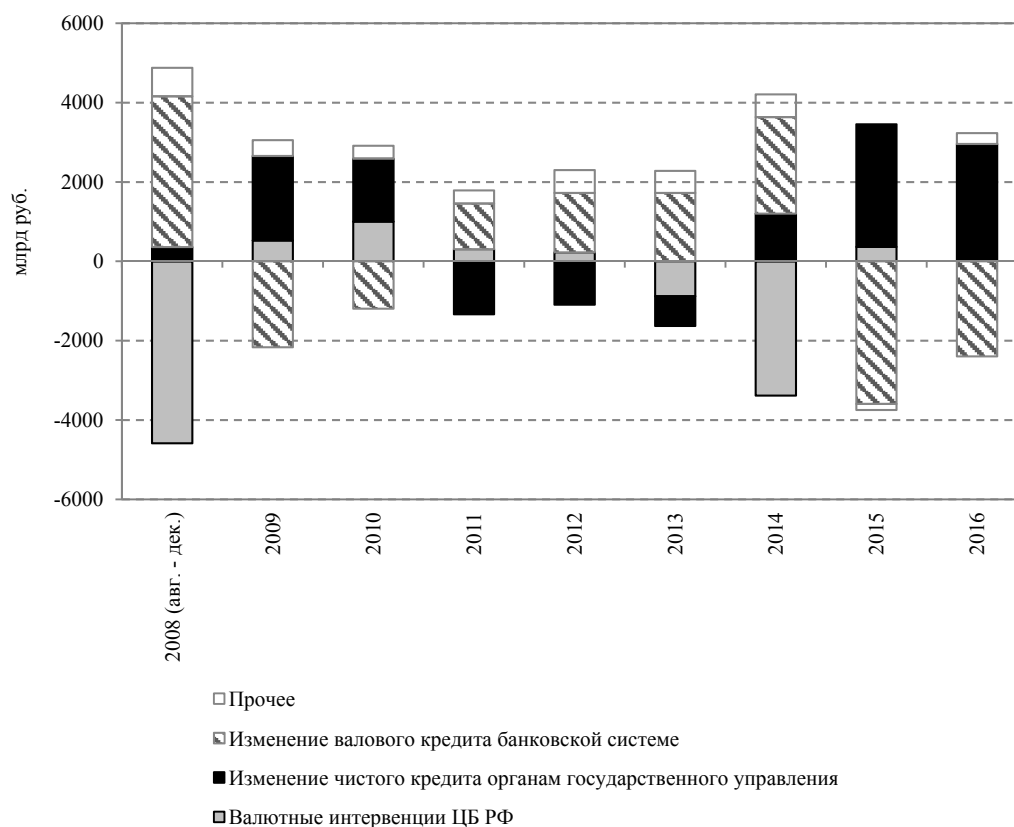


Рис. 3. Основные факторы изменения денежной базы (в широком определении) в 2008–2016 гг.

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

Все компоненты широкой денежной базы по итогам 2016 г. выросли. В частности, величина депозитов кредитных организаций в Банке России увеличилась на 40,8% – до 785,5 млрд руб., обязательные резервы банков выросли на 31,1% – до 484,7 млрд руб., положительный прирост объема корреспондентских счетов кредитных организаций составил 14,3% (до 1822,7 млрд руб.), а наличные деньги в обращении увеличились на 3,1% – до 8789,8 млрд руб. В целом объем избыточных резервов¹ за 12 месяцев 2016 г. сократился на 6,2% и составил 2608 млрд руб. (см. табл. 1).

Таблица 1

Динамика денежной базы в широком определении в 2016 г. (млрд руб.)

	01.01.2016	01.04.2016	01.07.2016	01.10.2016	01.01.2017
Денежная база (в широком определении)	11 043,8	10 974,5	10 785,6	11 541,2	11 882,7
– наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций	8 522,2	7 998,3	8 241,9	8 277,8	8 789,8
– корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	1 594,0	2 177,4	1 712,4	2 224,8	1 822,7
– обязательные резервы	369,8	398	394,3	483,9	484,7
– депозиты кредитных организаций в Банке России	557,8	400,9	436,9	554,8	785,5
– облигации Банка России у кредитных организаций	0	0	0	0	0
<i>Справочно: избыточные резервы</i>	2152	2 578	2 149	2 780	2 608

Источник: Банк России.

В 2016 г. Банк России не проводил валютных интервенций в условиях режима гибкого курсообразования (см. рис. 4). Отметим, что формирование валютного курса под воздействием рыночных факторов в условиях режима инфляционного таргетирования обеспечивает более быструю адаптацию экономики к изменениям внешних условий и повышение ее устойчивости к негативным шокам.

В целом после мирового финансового кризиса Банк России существенно сократил степень своего вмешательства в функционирование валютного рынка, в результате чего валютные интервенции стали оказывать все меньшее воздействие на динамику денежной базы.

По итогам 2016 г. величина международных резервных активов России увеличилась на 9,3 млрд долл. (2,5%) и на начало января 2017 г. составила 377,7 млрд долл. (рис. 5). При этом объем валютных резервов сократился на 2,3 млрд долл. (0,7%). Запасы монетарного золота увеличились за тот же период на 11,6 млрд долл. (24,0%) по сравнению с началом года, что обусловлено положительной переоценкой данного актива в 1-м полугодии 2016 г., составившей 15,1 млрд долл. и частично компенсированной эффектом от снижения цен на золото на мировых рынках в отдельные месяцы 2-го полугодия 2016 г. В результате на 1 января 2017 г. доля валютных резервов в общей сумме резервных активов составила 84,1% (86,8% в 2015 г.), а удельный вес золота – 15,9% (13,2% в 2015 г.). В настоящее время объем резервов является достаточным для обеспечения стабильности платежного баланса РФ, поскольку покрывает как 17 месяцев импорта товаров и услуг в РФ (16 месяцев в 2015 г.), так и выплаты по внешнему долгу, которые предстоит осуществить в 2017 г. Отметим, что по мере сжатия импорта товаров и услуг в РФ, а также

¹ Избыточные резервы банковской системы включают депозиты кредитных организаций в Банке России и корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России.

сокращения величины внешнего долга достаточность международных резервов РФ, величина которых в последнее время практически не меняется, увеличивается. Это позволяет обеспечивать макроэкономическую и финансовую стабильность в РФ с учетом экономических проблем, вызванных ухудшением условий торговли и закрытием для российских экономических агентов мировых рынков капитала.

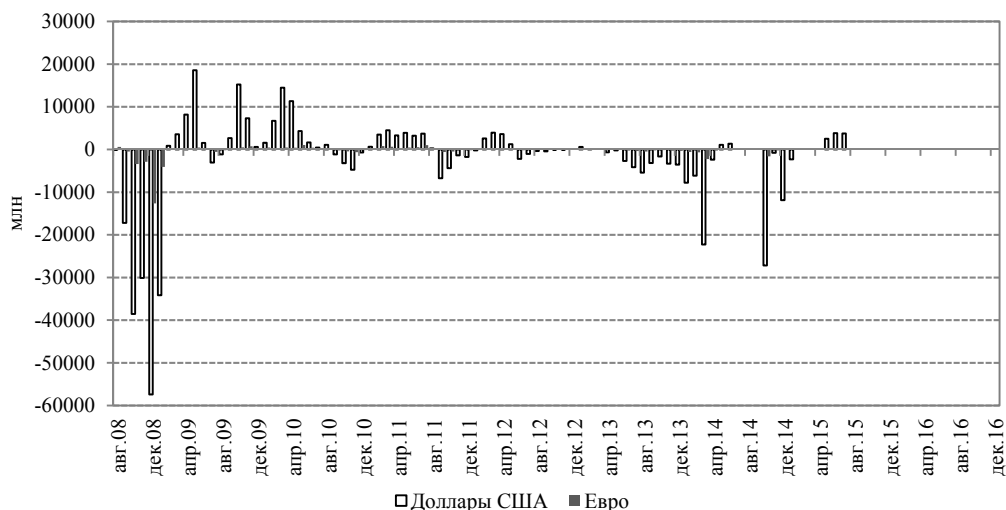


Рис. 4. Валютные интервенции (чистая покупка валюты) Банка России в 2008–2016 гг.

Источник: Банк России.

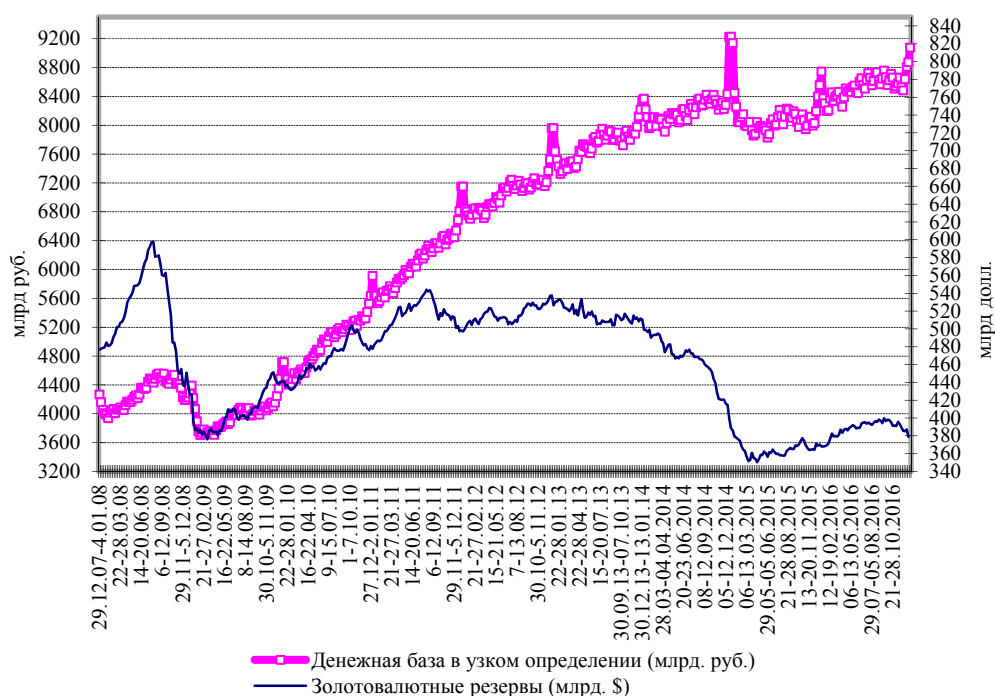


Рис. 5. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных (международных) резервов РФ в 2008–2016 гг.

Источник: Банк России.

Как было отмечено выше, важным фактором динамики денежной базы в 2016 г. стало изменение величины задолженности кредитных организаций перед Банком России (см. рис. 6). Напомним, что начиная с 2011 г. наблюдалась тенденция существенного роста объемов предоставления заемных средств Банком России кредитным организациям. В 2014 г. в условиях ограниченного доступа российских банков на мировой рынок капитала размер задолженности банков перед регулятором превысил пиковые значения, приходившиеся на период мирового финансового кризиса (вторая половина 2008 г. – 2009 г.), практически в 2 раза, увеличившись за 12 месяцев в 2,1 раза и составив по состоянию на 1 января 2015 г. 9,3 трлн руб. В 2015 г. в результате притока ликвидности в банковский сектор по бюджетному каналу данная тенденция изменилась: по состоянию на 1 января 2016 г. величина кредитов, депозитов и прочих привлеченных средств, полученных кредитными организациями, составила 5,4 трлн руб. (снизилась по сравнению с 2014 г. на 42%). За 2016 г. по мере дальнейшего расходования средств Резервного фонда рублевая задолженность банков перед ЦБ снизилась еще в 2 раза – до 2,7 трлн руб. В связи с этим доля кредитов и депозитов в активах Банка России снизилась на 6,9 п.п., достигнув 11,4% в начале сентября 2016 г., тогда как в начале 2015 г. она оставляла 30,3% (см. табл. 2).

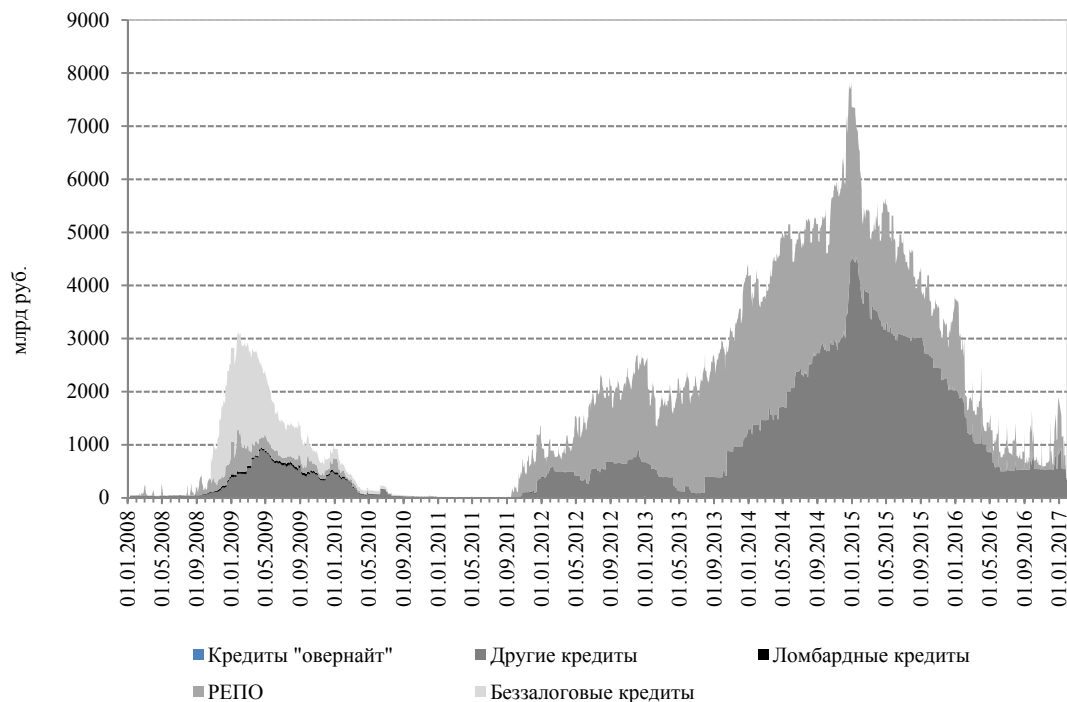


Рис. 6. Рублевая задолженность коммерческих банков (по основным инструментам) в Банке России в 2008–2016 гг.

Источник: Банк России.

Снижение объемов предоставления Банком России средств коммерческим банкам в полной мере компенсируется масштабным расходованием Резервного фонда в связи с финансированием дефицита государственного бюджета. В частности, поступление средств в банковский сектор в 2016 г. в результате сокращения остатков средств на счетах расширенного правительства в Банке России составило 3,0 трлн руб. (3,1 трлн руб. в 2015 г.).

В августе–декабре 2016 г. Банк России активно проводил депозитные операции сроком 1–6 дней, направленные на изъятие средств, поступивших в банковский сектор по бюджетному каналу. В среднем объем средств, привлекаемых в рамках подобных аукционов, составлял 280,3 млрд руб., а средневзвешенная ставка составляла 9,98% годовых. Помимо этого, в качестве дополнительной меры по сдерживанию расширения денежной базы Банк России в сентябре 2016 г. принял решение выпускать облигации на срок 3, 6 и 12 месяцев с трехмесячным купоном. Решения о конкретных выпусках облигаций Банка России регулятор намеревается принимать по мере необходимости, с учетом постепенного перехода к структурному профициту ликвидности¹ в банковском секторе. По данным на начало января 2017 г., выпуск облигаций Банком России не производился.

Таблица 2

Баланс Банка России в 2015–2016 гг.

	01.01.2015		01.01.2016		01.09.2016	
	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	18 378,6	55,9	21 995,2	62,9	20 278,5	61,0
Кредиты и депозиты	9 950,2	30,3	6 400,3	18,3	3 776,1	11,4
Драгоценные металлы	2 726,3	8,3	3 647,3	10,4	4 314,7	13,0
Ценные бумаги	622,5	1,9	719,9	2,1	518,6	1,6
Прочие активы	186,6	0,6	920,4	2,6	2 682,6	8,1
Итого по активу	32 897,6	100	34 947,2	100	33 248,6	100
Наличные деньги в обращении	8 840,9	26,9	8 522,5	24,4	8 283,5	24,9
Средства на счетах в Банке России	13 876,0	42,2	12 573,3	36,0	10 311,4	31,0
<i>в том числе правительства РФ</i>	9 144,3	27,8	8 130,7	23,3	6 529,5	19,6
<i>кредитных организаций – резидентов</i>	2 869,7	8,7	2 528,3	7,2	2 657,0	8,0
Средства в расчетах	1,9	0,01	0,4	0,0	4,4	0,0
Выпущенные ценные бумаги	–	–	–	–	–	–
Обязательства перед МВФ	840,8	2,6	1 074,2	3,1	1 553,7	4,7
Прочие пассивы	100,4	0,3	160,4	0,5	583,6	1,8
Капитал	9 054,1	27,5	12 503,7	35,8	12 512,0	37,6
Итого по пассиву	32 897,6	100	34 947,2	100	33 248,6	100

Источник: Банк России.

¹ В соответствии с определением Банка России структурный дефицит / профицит ликвидности банковского сектора представляет собой состояние банковского сектора, характеризующееся существованием устойчивой потребности у кредитных организаций в привлечении ликвидности за счет операций с Банком России. Обратная ситуация – наличие устойчивой потребности у кредитных организаций в размещении средств в Банке России – представляет собой структурный профицит ликвидности. Расчетный уровень структурного дефицита / профицита ликвидности представляет собой разницу между задолженностью по операциям рефинансирования и операциям абсорбирования Банка России.

В условиях укрепления рубля в течение года спрос банков на валютное рефинансирование со стороны ЦБ РФ также снижался. Если в 2015 г. в среднем задолженность банков перед ЦБ РФ по операциям валютного РЕПО составляла 26,2 млрд долл., то в 2016 г. данная величина существенно сократилась – в среднем 13,4 млрд долл. В декабре 2016 г. задолженность в среднем равнялась 7,6 млрд долл., в том числе 7,2 млрд долл. (2,6 млрд долл. в среднем в декабре 2015 г.) – по операциям сроком 28 дней и 0,1 млрд долл. (17,1 млрд долл. в среднем в декабре 2015 г.) – по операциям сроком 1 год (рис. 7). Средневзвешенная ставка по годовым аукционам РЕПО в 2016 г. составляла 4,2% годовых (1,7% годовых в 2015 г.), в то время как средневзвешенная ставка по аукционам РЕПО сроком 28 дней в 2016 г. составила 2,5% годовых, увеличившись по сравнению с 2015 г. на 0,9 п.п.

Что касается сделок «валютный своп», то в среднем объем такой сделки по предоставлению валютной ликвидности банковской системе в 2016 г. составлял 515,1 млн долл. Отметим, что ставка по рублевой части сделки была на уровне 9–10,5%, по валютной вплоть до 22 декабря – 1,5%. В дальнейшем ставка по валютной части сделки была повышена на величину ставки LIBOR. Несмотря на то что операции «валютный своп» «сегодня-завтра» используются банками в отдельные дни, основным инструментом валютного рефинансирования являются операции валютного РЕПО, что объясняется привлекательностью условий получения кредита в иностранной валюте на более длительный срок.

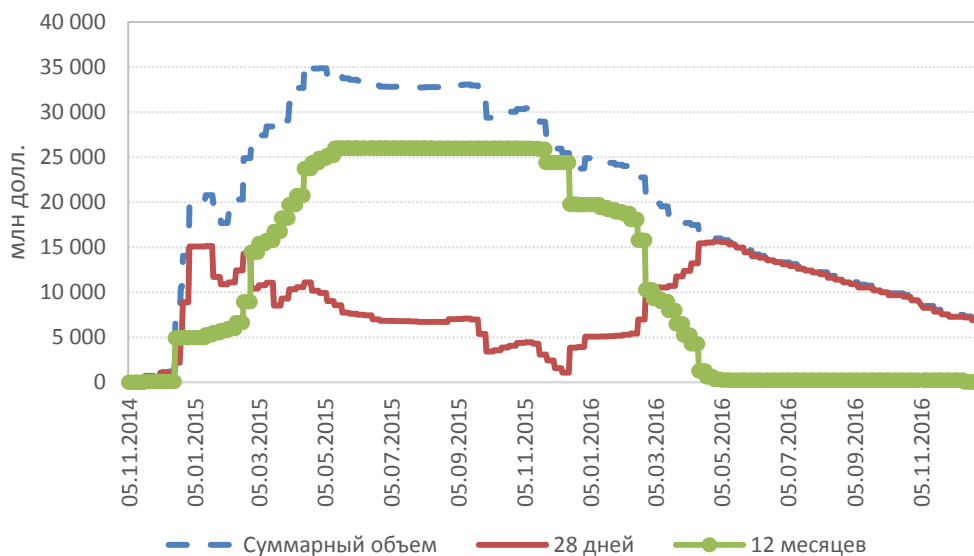


Рис. 7. Задолженность кредитных организаций перед ЦБ РФ по второй части сделок РЕПО в иностранной валюте в 2014–2016 гг.

Источник: Банк России.

Как отмечалось выше, в 2016 г. снизился спрос банковского сектора на рублевое и валютное рефинансирование со стороны ЦБ РФ. Масштабный приток средств в банковский сектор вследствие расходования средств Резервного фонда способствовал переходу денежного рынка из состояния дефицита ликвидности, наблюдавшегося после мирового

финансового кризиса, к ее профициту. Ставка процента на рынке межбанковского кредитования¹ за 2016 г. уменьшилась на 0,9 п.п. (с 11,0% годовых в среднем в январе 2016 г. до 10,1% годовых в среднем в декабре 2016 г.). В целом в течение 2016 г. межбанковская ставка процента не выходила за рамки процентного коридора, устанавливаемого ЦБ РФ, в отдельные периоды оказываясь в его нижней части, что также обусловлено переходом к ситуации профицита ликвидности банковского сектора и снижением спроса банков на ликвидность ЦБ РФ. Среднегодовое значение ставки МІАСР по однодневным межбанковским кредитам в рублях снизилось с 12,7% в 2015 г. до 10,5% годовых в 2016 г. (рис. 8). В целом процентная политика Банка России в 2015–2016 гг. показала свою эффективность с точки зрения достижения операционной цели по сближению ставок межбанковского кредитования и ключевой ставки процента. Это связано со стабилизацией ситуации на денежном рынке, с повышением предсказуемости процентной политики Банка России, позволяющей экономическим агентам заранее пересматривать свои ожидания.

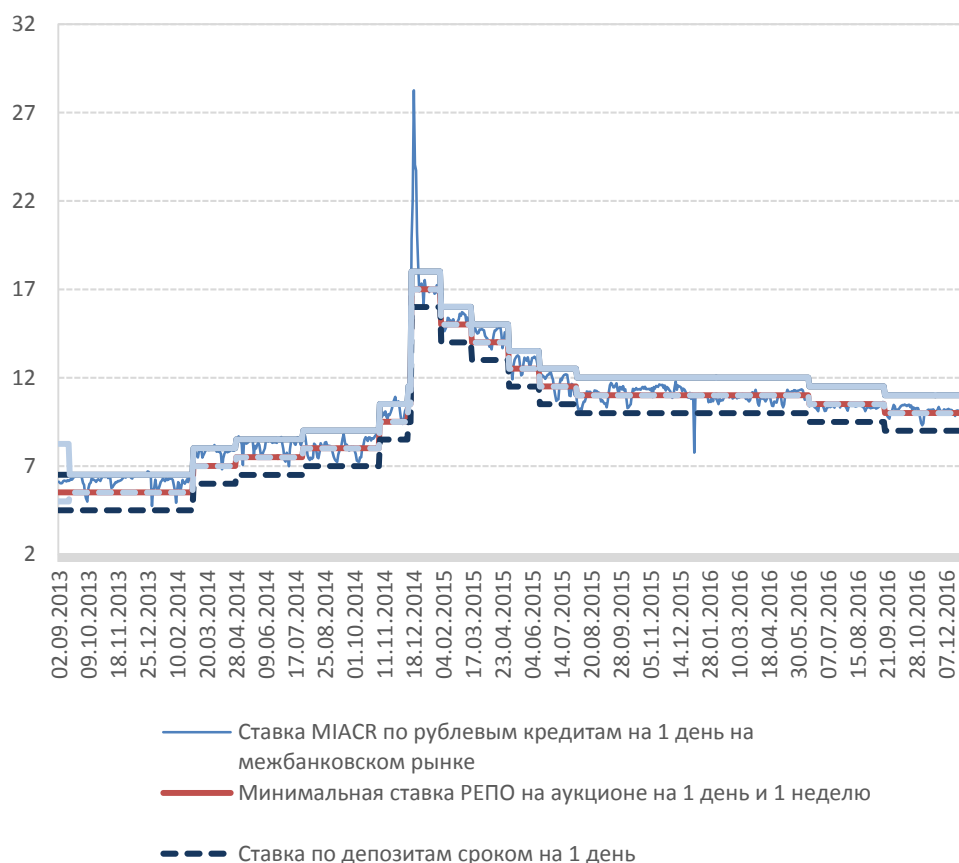


Рис. 8. Коридор процентных ставок Банка России и динамика межбанковского рынка в 2013–2016 гг.

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

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

В среднем в 2016 г. денежная масса М2 росла с темпом 11,3% в годовом выражении (7,4% в 2014 г., 6,5% в 2015 г.). За январь–декабрь 2016 г. денежная база в среднем в годовом выражении увеличивалась на 11,4%, а денежный мультипликатор оставался практически неизменным. В период с января по декабрь 2016 г. денежный мультипликатор (отношение М2 к денежной базе) в среднем составлял 3,3 (в 2014 г. – 3,2, в 2015 г. – 3,3). Такое значение денежного мультипликатора является средним значением для развивающихся экономик (Украина, Белоруссия, Казахстан), в то время как в развитых странах 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 1993–2016 г. денежный мультипликатор вырос с 3,1 до 6,8.

Уровень монетизации российской экономики (отношение М2 к ВВП) за период 1999–2015 гг. увеличился в 3 раза – до 63,8% в 2015 г., впервые достигнув уровня стран Центральной и Восточной Европы, традиционно характеризующихся более высокой степенью монетизации. Например, в Польше отношение М2 к ВВП в 2015 г. составило 64,6% (40,6% в 1999 г.). Для сравнения: в Белоруссии отношение М2 к ВВП за аналогичный период выросло в 2,2 раза – до 37,6%, в Казахстане – в 3,1 раза – до 42,1%, на Украине – в 3 раза – до 50,2%. В развитых странах монетизация ВВП в связи с более высоким уровнем развития финансовой системы еще выше: например, в Германии данный показатель в 2015 г. достиг 166%.

2.1.3. Инфляционные процессы

В декабре 2016 г. инфляция составила 5,4% по отношению к декабрю 2015 г., оказавшись значительно ниже аналогичного показателя 2015 г. (12,9%). В 2016 г. инфляция за 12 месяцев достигала наибольших значений в январе (+10,0%) и постепенно снижалась в течение года (см. *рис. 9*). В результате инфляция обновила исторический минимум по итогам года, ранее составлявший 6,1% за 2011 г.

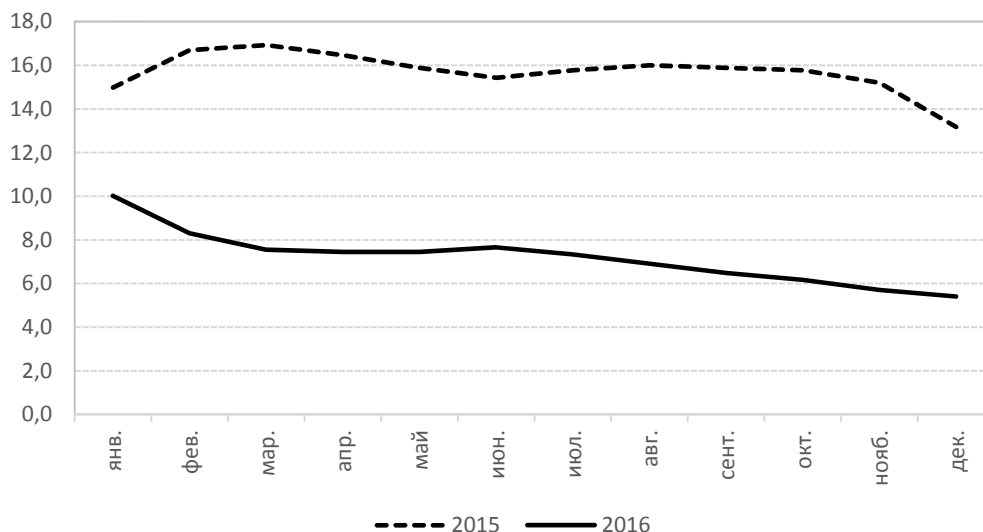


Рис. 9. Темп прироста ИПЦ в 2015–2016 гг. (% за предыдущие 12 месяцев)

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

После резкого инфляционного всплеска 2015 г., вызванного двукратным ослаблением рубля, в 2016 г. инфляция замедлялась, чему при стабильности курса рубля способствовали стагнация в экономике и умеренно жесткая денежно-кредитная политика ЦБ РФ. Так, за 12 месяцев 2016 г. ключевая ставка процента была снижена лишь на 1 п.п., тогда как инфляция (месяц к месяцу предыдущего года) за тот же период сократилась на 7,5 п.п. В связи с этим, несмотря на высокую инерционность инфляционных ожиданий (12,4% в декабре 2016 г.), а также относительно низкий уровень доверия экономических агентов к целевым ориентирам по инфляции, вполне вероятно, что установленная ЦБ РФ среднесрочная цель по инфляции к 2017 г. будет достигнута.

Как показано в *табл. 3*, за период с января по декабрь 2016 г. темп прироста цен на потребительские товары оказался несколько ниже аналогичного показателя 2015 г. (4,6% декабрь 2016 г. к декабрю 2015 г. против 14,0% декабрь 2015 г. к декабрю 2014 г.) (*рис. 10*). Существенный вклад в увеличение цен на продовольственные товары внесло подорожание сливочного масла (+20,5%), молока и молочной продукции (+9,5%), рыбы и морепродуктов (+8,6%), крупы и бобовых (+6,4%), алкогольных напитков (+6,4%). Снижение темпов роста цен на продовольственные товары связано с укреплением рубля, а также с хорошим урожаем в 2016 г.

Таблица 3

Годовой темп прироста цен на отдельные виды потребительских товаров и услуг в 2014–2016 гг. (% , декабрь к декабрю предыдущего года)

	2014	2015	2016	2014–2016
ИПЦ	11,4	12,9	5,4	32,6
Продовольственные товары	15,4	14,0	4,6	37,6
Крупа и бобовые	34,6	15,5	6,4	65,4
Масло сливочное	14,5	10,6	20,5	52,6
Масло подсолнечное	5,0	37,2	3,4	49,0
Макаронные изделия	8,4	19,5	4,5	35,4
Молоко и молочная продукция	14,4	11,5	9,5	39,7
Яйца	4,6	9,8	-0,7	14,0
Хлеб и хлебобулочные изделия	7,5	13,2	5,9	28,9
Мясо и птица	20,1	4,3	1,6	27,3
Рыба и морепродукты	19,1	20,9	8,6	56,4
Флодоовощная продукция	22,0	17,4	-6,8	33,5
Алкогольные напитки	13,7	10,7	6,4	33,9
Непродовольственные товары	8,1	13,7	6,5	30,9
Ткани	7,4	19,7	7,6	38,3
Одежда и белье	6,2	12,8	7,3	28,5
Трикотажные изделия	6,2	13,0	7,5	29,0
Обувь	5,7	15,1	9,2	32,9
Моющие и чистящие средства	9,2	22,4	6,3	42,1
Медикаменты	13,1	19,6	4,9	41,9
Бензин автомобильный	8,6	4,8	3,8	18,1
Табачные изделия	27,1	26,6	17,8	89,6
Услуги	10,5	10,2	4,9	27,7
Жилищно-коммунальные услуги	9,4	10,1	5,4	27,0
Медицинские услуги	9,2	11,1	7,8	30,8
Услуги дошкольного воспитания	15,6	16,8	9,3	47,6
Санаторно-оздоровительные услуги	7,6	14,4	7,3	32,1
Услуги пассажирского транспорта	7,3	10,7	6,6	26,6
Услуги организаций культуры	9,9	7,2	5,8	24,6

Источник: Росстат.

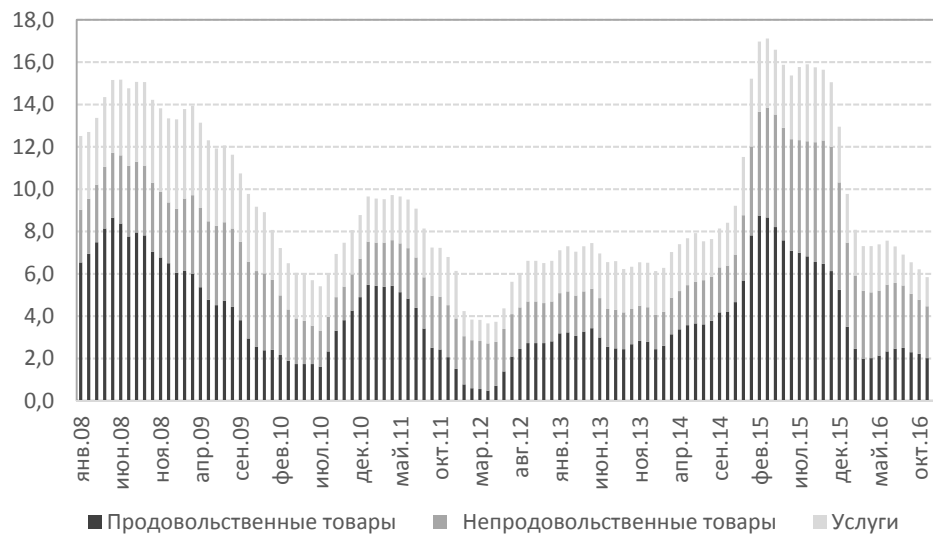


Рис. 10. Структура инфляции в 2008–2016 гг. (% , месяц к соответствующему месяцу предыдущего года)

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

Продолжающееся продуктовое эмбарго на товары из стран Евросоюза, из Норвегии, США, Канады и Австралии, а также с 1 января 2016 г. с Украины, на наш взгляд, не оказывало дополнительного существенного влияния на динамику цен товаров, попавших под запрет, так как адаптация производителей и торговых сетей к введенным ограничениям уже практически завершилась, о чем свидетельствовало замедление темпов роста цен на соответствующие виды товаров.

Темп прироста цен на непродовольственные товары замедлился с 13,7% в 2015 г. до 6,5% в 2016 г. Быстрее всего в данной товарной группе в связи с повышением акцизов, а также со снижением курса рубля росли цены на табачные изделия (+17,8%). Необходимо отметить рост цен на обувь (+9,2%), на ткани (+7,6%), на трикотажные изделия (+7,5%), на одежду и белье (+7,3%), на моющие и чистящие средства (+6,3%). В целом существенное снижение темпов роста цен на непродовольственные товары также связано со стабилизацией ситуации на валютном рынке и с некоторым укреплением рубля в условиях высокой зависимости российского рынка непродовольственных товаров от зарубежных поставок.

В декабре 2016 г. платные услуги населению подорожали на 4,9% по сравнению с декабрем 2015 г. Заметный вклад в удорожание платных услуг внес рост цен на услуги дошкольного воспитания (+9,3%), медицинские услуги (+7,8%), санаторно-оздоровительные услуги (+7,3%), услуги пассажирского транспорта (+6,6%).

По данным опроса населения ООО «ИНФОМ», публикуемого Банком России ежемесячно, медианное значение ожидаемой инфляции на год вперед в 2016 г. существенно превышало фактическую инфляцию за предыдущие 12 месяцев (на 5,7–7,4 п.п.) и принимало значения, близкие к фактической инфляции в 2015 г., отставая от нее в среднем лишь на 1,6 п.п. Данный результат свидетельствует в пользу инерционного характера инфляционных ожиданий. Следует отметить, что высокие инфляционные ожидания и их

инерционность препятствуют смягчению денежно-кредитной политики, замедляя снижение инфляции.

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

Таблица 4

**Динамика индексов потребительских цен в разных странах
в 2014–2016 гг., % в год**

	2014	2015	2016	2014–2016
Азербайджан	-0,1	7,6	15,7	24,4
Армения	4,6	-0,1	-1,1	3,3
Белоруссия	16,2	12,0	10,6	43,9
Казахстан	7,4	13,6	8,5	32,4
Киргизия	10,5	3,4	-0,5	13,7
Молдавия	4,7	13,6	2,4	21,8
Россия	11,4	12,9	5,4	32,6
Таджикистан	7,4	5,0	6,1	19,6
Украина	24,9	43,3	12,4	101,2
Германия	0,9	0,2	0,5	1,6
Франция	0,5	0,0	0,2	0,7
США	1,6	0,1	1,3	3,0
Нидерланды	1,0	0,6	0,3	1,9

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

В 2016 г. Россия оказалась на 6-м месте среди стран СНГ по темпам роста потребительских цен (после Азербайджана, Украины, Белоруссии, Казахстана и Таджикистана). Инфляция в России в 2016 г. в среднем в 16 раз превышала аналогичный показатель развитых стран. В целом инфляция в РФ продолжает оставаться высокой на фоне как развитых стран, так и ряда экономик с развивающимися рынками.

Одним из источников инфляционных рисков в 2017 г. является восстановление совокупного спроса, которое при прочих равных условиях может привести к повышательному давлению на цены потребительских товаров. В частности, как в I квартале, так и во II квартале 2016 г. номинальная заработная плата увеличивалась на 7,7%, а в III квартале ее рост составил 8,1% по сравнению с аналогичными периодами 2015 г. В сентябре–декабре 2015 г. этот показатель в среднем рос лишь на 3,4% в годовом выражении. В 2017 г. возобновится индексация пенсий по фактической инфляции 2016 г. (5,4%), а также продолжится финансирование расходов, направленных на достижение целевых значений заработных плат в отдельных секторах экономики, установленных в майских указах.

Дополнительным источником риска увеличения инфляции в 2017 г. является ускорение темпов роста денежной массы M2, обусловленное увеличением денежной базы по мере расходования средств Резервного фонда для финансирования бюджетного дефицита. Увеличение денежной базы за счет расходования средств Резервного фонда превышает ее снижение, обусловленное сокращением задолженности банковской системы перед ЦБ РФ, а также проведением депозитных аукционов Банком России. В связи с этим в I–II кварталах 2016 г., несмотря на неизменное значение ключевой ставки вплоть до середины июня, наблюдалось снижение процентных ставок. В частности, ставки по депозитам физических лиц до 1 года снизились с 8,53% годовых в январе до 7,0% годовых в декабре 2016 г. (в сентябре 2016 г. ставка опускалась до 6,18% годовых – минимальное значение в 2016 г.).

Не стоит полностью игнорировать также курсовые риски, связанные с возможным ухудшением условий торговли. Среди факторов, которые могут способствовать обесценению рубля, следует выделить неопределенность относительно динамики цен на нефть (в том числе обусловленную проблемами в экономике Китая), а также ужесточение монетарной политики ФРС США.

Отмеченные обстоятельства (инерционность инфляционных ожиданий, бюджетный дефицит, восстановление потребительского спроса) создают риски недостижения ЦБ РФ цели по инфляции по итогам 2017 г. В то же время текущая траектория замедления инфляции пока соответствует необходимой для достижения цели. Таким образом, мы полагаем, что ЦБ РФ будет придерживаться политики медленного снижения ключевой ставки вплоть до момента появления у руководства ЦБ РФ уверенности в том, что цель по инфляции будет достигнута.

2.1.4. Платежный баланс и обменный курс

На протяжении большей части 2016 г. в номинальном выражении российский рубль укреплялся по отношению и к доллару США, и к евро. Достигнув 22 января максимальных значений в 83,59 и 91,18 руб., стоимость доллара США и евро, выраженная в российских рублях, к 26 октября снизилась до минимальных значений в 62,05 и 67,50 руб. соответственно (*рис. 11*), что обусловлено тем, что повышение ставки по федеральным фондам ФРС США было отложено, а также ослаблением спада экономической активности в России. Обесценивался российский рубль в начале 2016 г., отыгрывая повышение ставки по федеральным фондам ФРС США, а также в августе в ответ на повышение волатильности мировых цен на нефть и сокращение сальдо торгового баланса России до 4,9 млрд долл., что является минимальным с апреля 2009 г. значением. Укрепление курса рубля относительно доллара с середины ноября 2016 г. было поддержано рядом факторов, в том числе результатами президентских выборов в США, а также состоявшихся 25 и 30 ноября заседаний ОПЕК, в ходе которых странам-участницам удалось договориться о сокращении добычи нефти на 1,2 млн барр. в сутки – до 32,5 млн барр. По итогам года номинальный курс российского рубля укрепился по отношению к доллару на 12% к декабрю предыдущего года, к евро – на 15,6%.

На протяжении большей части 2016 г. российский рубль укреплялся и по отношению к национальным валютам стран – торговых партнеров. После снижения в феврале 2016 г. до минимального с июня 2003 г. уровня последовало стремительное укрепление реального эффективного курса рубля. При устойчивом замедлении динамики потребительских цен формирование повышательного тренда было продиктовано прежде всего номинальным укреплением российского рубля. В результате уже к концу года его реальный эффективный курс вырос более чем на 31,1% к февралю 2016 г. и на 20,8% к декабрю 2015 г. И хотя девальвационный эффект 2014 г. не исчерпан и по истечении двух лет, укрепление номинального обменного курса рубля сдерживает позитивный эффект, связанный со снижением инфляционного давления.

Принципиально важно с точки зрения как реализуемой Банком России курсовой политики, так и планов регулятора на среднесрочную перспективу, что в 2016 г. продолжилось снижение курсовой волатильности обменного курса рубля и к доллару, и к евро. Так, средняя внутримесячная волатильность обменного курса доллара США к

российскому рублю¹ в 2016 г. снизилась до 1,6% по сравнению с 2,7% в 2015 г., евро – до 1,8% по сравнению с 2,7% соответственно. При этом отметим, что во всех развивающихся странах после резкого всплеска при переходе к плавающим валютным курсам по мере адаптации экономических агентов к новому режиму курсообразования волатильность обменных курсов последовательно снижалась.

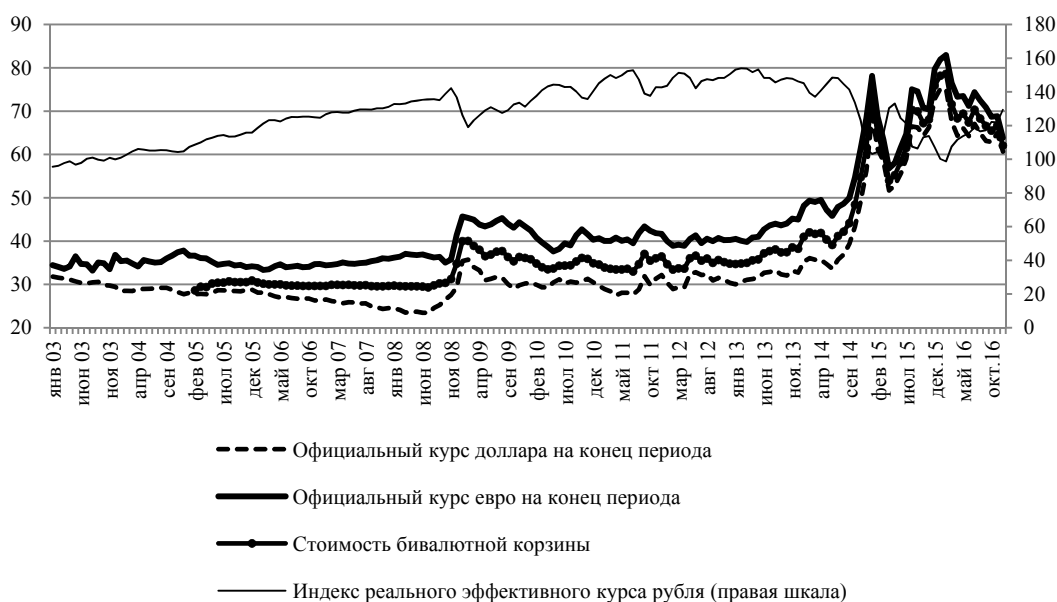


Рис. 11. Динамика обменного курса рубля 2003–2016 гг.

Источники: Банк России, расчеты авторов.

В целом ситуация на валютном рынке России в 2016 г. свидетельствует, во-первых, об адаптации российских экономических агентов к новым условиям хозяйствования, связанным с переходом регулятора к свободно плавающему валютному курсу, и, во-вторых, о снижении зависимости обменного курса российского рубля от конъюнктурных колебаний мировых цен на нефть.

Данные платежного баланса за 2016 г. свидетельствуют о значительном сокращении профицита счета текущих операций по сравнению с 2015 г. Одновременно наблюдалось масштабное сокращение чистого оттока частного капитала ввиду снижения темпов погашения обязательств, что привело к укреплению рубля по итогам 2016 г.

В соответствии с опубликованной Банком России предварительной оценкой платежного баланса РФ за 2016 г. положительное сальдо счета текущих операций составило 22,2 млрд долл., сократившись на 46,8 млрд долл. (-68%) по сравнению с 2015 г. Определяющую роль в этом сокращении сыграло снижение положительного сальдо торгового баланса на 58,1 млрд долл. (со 148,5 млрд долл. в 2015 г. до 90,4 млрд долл. в 2016 г.).

Стоимостные объемы экспорта товаров упали в основном из-за снижения среднегодовой цены на нефть (в 2016 г. средние экспортные цены поставок за рубеж составили 289,2 долл./т, в то время как в 2015 г. – 365 долл./т) и вытекающего из этого уменьшения

¹ Внутримесячная волатильность обменного курса иностранных валют к российскому рублю, рассчитываемая на основе ежедневных официальных курсов, представляет собой процентное отношение стандартного отклонения обменного курса к его среднемесячному значению.

среднегодовых цен на нефтепродукты (в 2016 г. средние экспортные цены поставок за рубеж составили 294,5 долл./т, в то время как в 2015 г. – 393 долл./т) и природный газ (в 2016 г. средние экспортные цены поставок за рубеж составили 157,4 долл./тыс. м³, в то время как в 2015 г. – 226 долл./тыс. м³) (рис. 12). В результате доля экспорта нефти, нефтепродуктов и природного газа составила 54% в общей величине экспорта, снизившись на 4,3 п.п. по сравнению с 2015 г. (рис. 13).

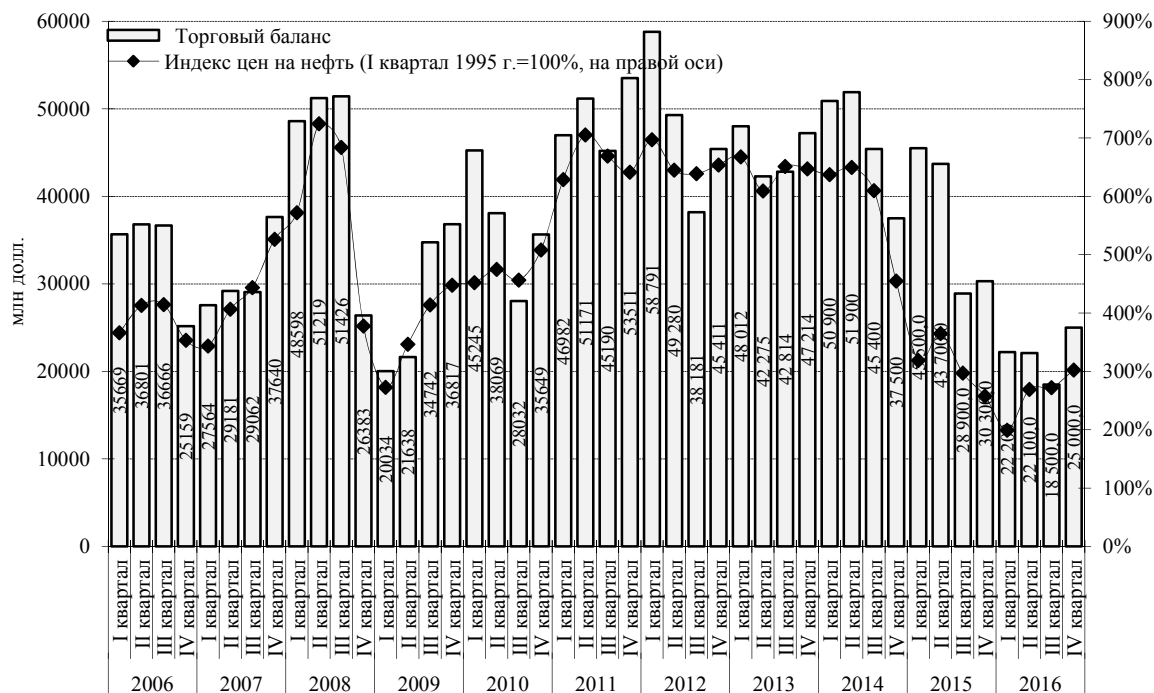


Рис. 12. Торговый баланс РФ и индекс мировых цен на нефть (I квартал 1995 г. = 100%) в 2006-2016 гг.

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

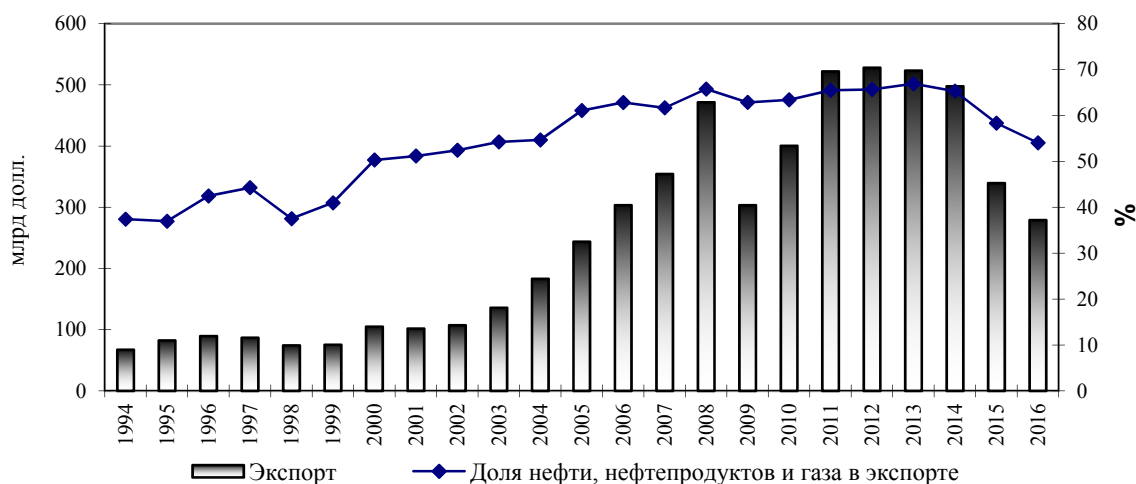


Рис. 13. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1994–2016 гг.

Источник: Банк России.

Снижение стоимостных объемов топливно-энергетического экспорта составило 50,1 млрд долл. (-23,2% по сравнению с 2015 г.), однако и остальной экспорт также упал на 7,8 млрд долл. (-6,1% по сравнению с 2015 г.). Сокращение несырьевого экспорта связано с падением цен на пшеницу, металлы, удобрения, а кроме того, российской обрабатывающей промышленности не удалось нарастить физические объемы поставок¹.

Одна из причин стагнации несырьевого экспорта – стабилизация реального курса национальной валюты: согласно данным Банка России, индекс реального эффективного курса рубля к иностранным валютам в январе–декабре 2016 г. по отношению к январю–декабрю 2015 г. составил -0,4%. В среднем за 2016 г. реальный курс рубля изменился незначительно относительно 2015 г., что обусловило сохранение стоимостных объемов импорта практически на прежнем уровне. Снижение импорта составило 1,6 млрд долл. (-0,8%), причем он постепенно начал восстанавливаться: если в I квартале 2016 г. его стоимостные объемы составили 85% от уровня аналогичного периода 2015 г., то в IV квартале – уже 108%.

Одновременно произошло снижение импорта услуг на 14,3 млрд долл. (с 88,6 млрд долл. в 2015 г. до 74,3 млрд долл. в 2016 г.) – частично за счет сокращения импорта транспортных услуг, но главным образом вследствие сокращения поездок россиян за рубеж (-11,2 млрд долл.).

Вместе с сохранением экспорта услуг на прежнем уровне (примерно 50 млрд долл.) такое снижение их импорта обусловило сокращение отрицательного сальдо баланса торговли услугами с -36,9 млрд долл. в 2015 г. до -24,3 млрд долл. в 2016 г. Баланс оплаты труда изменился незначительно (-2,5 млрд долл. в 2016 г. по сравнению с -5,1 млрд долл. в 2015 г.). Остальные составляющие счета текущих операций – баланс инвестиционных доходов (около -32 млрд долл.), баланс вторичных доходов (около -32 млрд долл.), баланс ренты (около 0) – остались практически неизменными.

Таким образом, основными факторами, определяющими величину сальдо по счету текущих операций, являются баланс торговли услугами и торговый баланс, сальдо которого в значительной степени зависит от динамики цен на углеводороды.

Снижение профицита счета текущих операций сопровождалось сопоставимым сокращением дефицита финансового счета, который в 2016 г. равнялся 12,3 млрд долл. (против 70,9 млрд долл. в 2015 г.) (табл. 5). Сокращение обязательств российских экономических агентов перед иностранными экономическими агентами по итогам 12 месяцев составило 3,4 млрд долл. (-72,2 млрд долл. по итогам 2015 г.). Иностранные активы резидентов (обязательства иностранных экономических агентов перед российскими) увеличились за 2016 г. на 8,9 млрд долл. (в 2015 г. наблюдалось снижение данного показателя на 1,4 млрд долл.).

Внешние обязательства федеральных органов управления увеличились за 2016 г. на 3,2 млрд долл., при этом сокращение иностранных активов составило 0,6 млрд долл. Прирост обязательств органов денежно-кредитного регулирования в 2016 г., оказавшийся равным 0,1 млрд долл., был компенсирован эквивалентным падением иностранных активов.

Чистый отток капитала из негосударственного сектора российской экономики за 2016 г. составил 15,4 млрд долл., сократившись в 3,7 раза по сравнению с 2015 г.

¹ См. подробно: Кнобель А., Фиранчук А. Особенности российского экспорта и импорта в январе–августе 2016 г. // Экономическое развитие России. 2016. Т. 23. № 11. С. 15–21.

(рис. 14). Динамика оттока капитала во многом связана с операциями банковского сектора. В частности, величина чистого вывоза капитала банками сократилась в 6,5 раза – с 34,2 млрд до 5,3 млрд долл. Наибольший эффект для динамики сальдо операций банков с внешним миром имело замедление погашения внешних банковских обязательств. За 2016 г. обязательства банков перед нерезидентами сократились на 27,4 млрд долл., тогда как годом ранее – на 60,0 млрд долл.

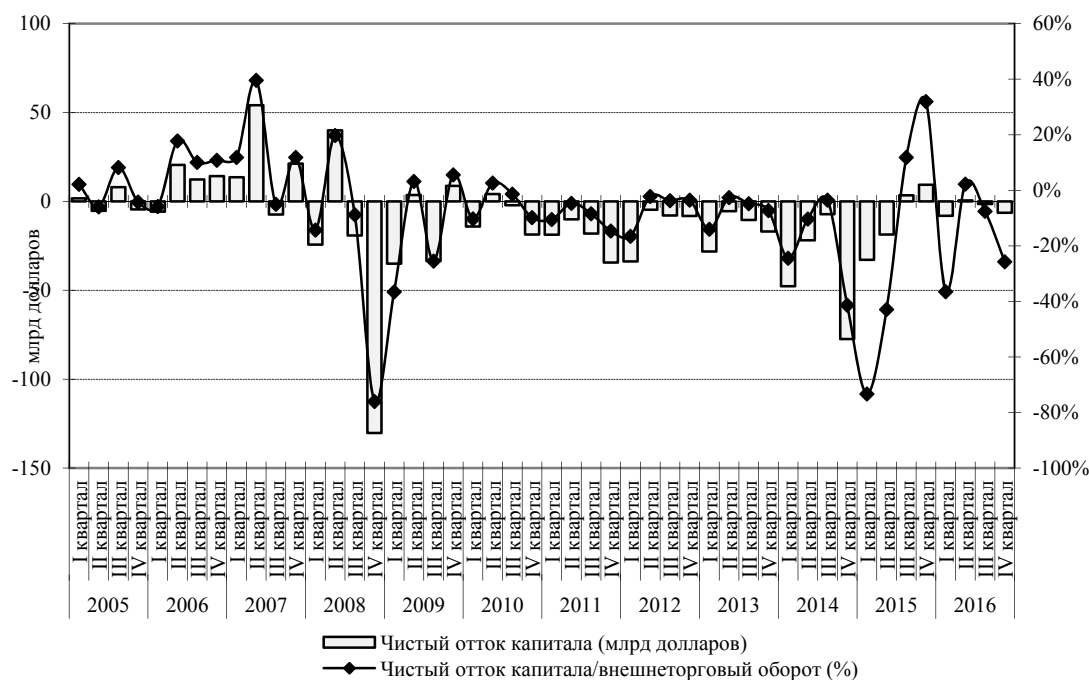


Рис. 14. Динамика чистого оттока капитала в 2005-2016 г.г.

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

Погашение внешней задолженности банковского сектора частично финансировалось продажей иностранных активов. Так, величина иностранных активов банков за 2016 г. снизилась на 22,1 млрд долл. (-25,8 млрд долл. в 2015 г.). Помимо этого, сокращение иностранных активов банковского сектора обусловлено возвратом банками валютных кредитов по операциям РЕПО с Банком России (9,8 млрд долл. по итогам 2016 г.).

Чистый отток капитала из прочих секторов за 2016 г. по сравнению с 2015 г. снизился в 2,3 раза – до 10,1 млрд долл. Внешние обязательства небанковского сектора увеличились на 21,0 млрд долл., тогда как в 2015 г. наблюдалось их сокращение на 5,8 млрд долл. При этом произошли изменения в структуре прироста внешних обязательств небанковского сектора: привлечение прямых инвестиций составило 25,8 млрд долл. (5,9 млрд долл. в 2015 г.), приток портфельных инвестиций – 0,7 млрд долл. (-4,7 млрд долл. в 2015 г.), размер ссуд и займов снизился на 7,5 млрд долл. (-4,8 млрд долл. в 2015 г.) и одновременно на 4,3 млрд долл. увеличились прочие обязательства (отток в 2,2 млрд долл. за 2015 г. сменился притоком в 2,1 млрд долл. за 2016 г.). Столь масштабное увеличение входящих прямых иностранных инвестиций, скорее всего, обусловлено сделкой

по продаже 19,5% акций «Роснефти» на сумму 10,5 млрд евро. В целом положительный прирост иностранных обязательств свидетельствует о том, что в 2016 г. небанковскому сектору удалось привлечь средств из-за рубежа в существенно большем объеме, нежели требовалось для осуществления выплат по внешнему долгу. Этому также способствовало успешное рефинансирование небанковским сектором внешнего долга, несмотря на ограниченный доступ к мировому рынку капитала в связи с продолжающимися санкциями.

Внешний долг РФ за 2016 г. практически не изменился и на 1 января 2017 г. составил 518,7 млрд долл. Заметим, что в 2016 г. внешняя задолженность российского частного сектора уменьшилась на 6,5 млрд долл. (-70,9 млрд долл. в 2015 г.) (табл. 5). Государственный внешний долг увеличился в 2016 г. на 6,9 млрд долл., тогда как в 2015 г. он сократился на 11,1 млрд долл.

Таблица 5

Основные статьи платежного баланса и динамика внешнего долга в 2014–2016 гг. (млрд долл.)*

Показатель	2014					2015					2016				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.**	Год
Сальдо счета текущих операций и счета операций с капиталом	25,5	11,8	-3,9	-17,8	15,5	30,0	16,3	7,8	14,5	68,7	12,3	0,4	0,5	7,6	20,8
Финансовый счет (кроме резервных активов)**	22,5	16,9	0,1	-15,9	23,5	37,5	19,4	2,6	11,3	70,9	7,0	-2,2	-0,3	7,8	12,3
Изменение валютных резервов (знак «-» означает снижение резервов)	-27,4	-10,3	-5,7	-64,2	-107,5	-10,1	-2,2	9,7	4,3	1,7	2,6	4,4	3,1	-1,8	8,2
Чистые ошибки и пропуски	-3,0	5,1	4,0	1,9	8,0	-2,6	0,9	4,5	1,1	3,9	-2,7	1,8	2,4	-1,6	-0,1
Изменение внешнего долга РФ (знак «-» означает снижение долга)	-13,0	16,9	-51,9	-81,0	-129,0	-43,7	-0,6	-19,1	-18,1	-81,5	2,2	3,3	-4,5	-0,8	0,2
Изменение внешнего государственного долга РФ	-8,1	3,5	-7,7	-7,8	-20,1	-8,1	2,9	-4,1	-1,8	-11,1	1,5	3,9	4,4	-2,9	6,9
Изменение внешнего долга частного сектора РФ	-4,4	12,6	-43,8	-68,0	-103,5	-36,0	-2,3	-15,0	-17,5	-70,9	1,6	-0,4	-9,0	1,2	-6,5

* Предварительная оценка.

** Без учета валютных резервов.

Источник: Банк России.

По данным за январь–сентябрь 2016 г., активы банков в результате проведения операций с наличной иностранной валютой с нерезидентами выросли на 6,2 млрд долл. (за аналогичный период 2015 г. они снизились на 7,8 млрд долл.). При этом в результате

операций с населением по покупке (продаже) наличной иностранной валюты в обменных пунктах, а также закрытия (открытия) валютных депозитов через кассы банков активы банков в наличной иностранной валюте снизились на 8,1 млрд долл. (в I–III кварталах 2015 г. снижение составило 0,6 млрд долл.). В результате, по оценкам Банка России, за январь–сентябрь 2016 г. объем наличной иностранной валюты на руках у населения увеличился на 3,2 млрд долл. и составил 43,6 млрд долл. По данным платежного баланса, за I–III кварталы 2016 г. нефинансовый сектор передал зарубежным контрагентам наличную иностранную валюту в сумме 5,1 млрд долл. (11,3 млрд долл. в январе–сентябре 2015 г.).

По итогам 2016 г. бегство капитала (см. *рис. 15*), по нашим оценкам, составлявшее в 2015 г. 3 млрд долл., сменилось на его приток в размере 2,3 млрд долл.¹

В 2017 г. при сохранении текущих мировых цен на нефть (около 55 долл./барр.) и номинального курса рубля на уровне 60 руб./долл. следует ожидать укрепления реального курса национальной валюты, роста стоимостных объемов экспорта на 25–40%, а также роста импорта на 10–15% по сравнению с уровнем 2016 г. При этом увеличение сальдо счета текущих операций, по всей видимости, будет компенсироваться покупками валюты Банком России для Минфина в рамках временного бюджетного правила в объеме бюджетных доходов, поступающих при превышении цены на нефть уровня 40 долл./барр. Эта мера отчасти сгладит влияние на номинальный курс рубля колебаний цен на нефть, однако в краткосрочном периоде может вызвать ослабление национальной валюты. Риски ослабления рубля связаны в первую очередь с возможным ухудшением условий торговли, а также с потенциальным ужесточением монетарной политики ФРС США, которое может привести к оттоку капитала с развивающихся рынков.

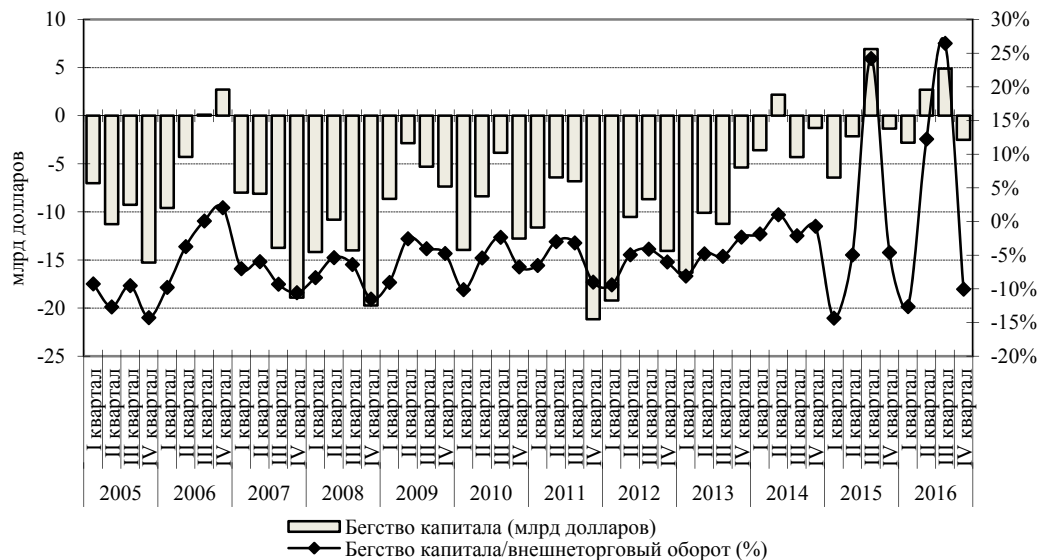


Рис. 15. Динамика бегства капитала в 2005–2016 гг.

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

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

2.2. Фискальная (налогово-бюджетная) политика

2.2.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы РФ¹

Базовые параметры бюджетной системы РФ

В 2016 г. доходы бюджета расширенного правительства превысили объемы 2015 г. как в абсолютном (на 1253 млрд руб.), так и в относительном выражении на 0,5 п.п. ВВП (табл. 6). Расходы бюджета расширенного правительства выросли на 0,8 п.п. ВВП при их увеличении в абсолютном выражении на 1581 млрд руб. Бюджет расширенного правительства в 2016 г. сведен с несколько большим дефицитом по сравнению с уровнем предыдущего года (3,7% ВВП в 2016 г. против 3,4% ВВП в 2015 г.). Следует отметить, что объем дефицита в 2015–2016 гг. многократно превзошел его объемы в 2013–2014 гг. как в абсолютном, так и в относительном выражении.

Таблица 6

**Основные параметры бюджета расширенного правительства
РФ в 2012–2016 гг.**

	2012		2013		2014		2015		2016		Изменение в 2016 г. от- носительно 2015 г., п.п. ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Доходы	23 089	34,5	24 082	33,9	26 371	33,3	26 494	31,8	27 747	32,3	0,5
Расходы	22 826	34,1	24 931	35,1	27 216	34,4	29 308	35,2	30 889	36,0	0,8
Дефицит (-) / Профицит (+)	263	0,4	-849	-1,2	-845	-1,1	-2814	-3,4	-3 142	-3,7	-0,3
Справочно: ВВП, млрд руб.	66 927		71 017		79 200		83 233		85 881		–

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Анализ основных параметров бюджета расширенного правительства показывает, что в 2016 г. рост государственных расходов относительно 2015 г. был более сдержанным: при росте доходной части на 0,5 п.п. ВВП расходы выросли на 0,8 п.п. ВВП, в то время как в 2015 г. увеличение государственных расходов на 0,8 п.п. ВВП произошло при падении доходов на 1,5 п.п. ВВП. Тем не менее опережающий рост расходов по сравнению с динамикой доходов привел к увеличению размера дефицита бюджетной системы в 2016 г. Намечившаяся тенденция актуализирует вопрос об ограничении дальнейшего роста дефицита бюджета расширенного правительства для предотвращения появления существенных рисков для бюджетной и макроэкономической стабильности.

Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ

В 2016 г. налоговая нагрузка практически стабилизировалась на уровне предыдущего года (табл. 7). В то же время по отдельным компонентам налоговой нагрузки динамика была разнонаправленной. Виды налогов, поступающих преимущественно от нефтегазо-

¹ Авторы раздела: С. Белев – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; А. Мамедов – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; Е. Фомина – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; С. Шаталова – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

вого сектора (далее – условно «нефтегазовые доходы»), продолжили падение: объем таможенных пошлин и сборов упал на 1,0 п.п. ВВП относительно уровня 2015 г. (на 25,0% в реальном выражении), а поступления НДС сократились на 0,5 п.п. ВВП (на 13,9% в реальном выражении). Выпадающие доходы от нефтегазового сектора были компенсированы ростом поступлений других налогов. При этом поступления НДФЛ, НДС и налога на прибыль выросли незначительно: в пределах 0,1–0,2 п.п. ВВП (на 1,0–2,0%). Поступления же по страховым взносам и акцизам продемонстрировали более заметный рост – на 0,6 и 0,3 п.п. ВВП соответственно (на 7,1 и 20,4%).

Таблица 7

**Поступления основных налогов в бюджет расширенного
правительства Российской Федерации
в 2012–2016 гг., % ВВП**

	2012	2013	2014	2015	2016	Изменение в 2016 г. относительно 2015 г.	
						п.п. ВВП	реальный прирост, %
Уровень налоговой нагрузки	32,1	31,6	31,1	29,0	29,1	0,1	-2,0
Налог на прибыль	3,5	2,9	3,0	3,1	3,2	0,1	1,1
НДФЛ	3,4	3,5	3,4	3,4	3,5	0,1	2,0
Страховые взносы	5,8	6,2	6,0	6,4	7,0	0,6	7,1
НДС	5,3	5,0	5,0	5,1	5,3	0,2	2,4
Акцизы	1,3	1,4	1,4	1,3	1,6	0,3	20,4
НДПИ	3,7	3,6	3,7	3,9	3,4	-0,5	-13,9
Таможенные пошлины и сборы	7,4	7,0	6,9	4,0	3,0	-1,0	-25,0

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

В налогообложении нефтегазового сектора произошел ряд изменений. В течение 2016 г. базовая ставка экспортной пошлины на сырую нефть не была снижена, как предполагалось, до 36%, а была сохранена на уровне 42%. Снижение ставки до 30% запланировано только на 2017 г. В ходе реализации налогового маневра с 1 января 2016 г. увеличена базовая ставка НДС на нефть с 766 до 857 руб. за 1 т. Одновременно с данным изменением было увеличено с 530 до 559 значение коэффициента $K_{ндпи}$, который используется для расчета показателя, характеризующего особенности добычи нефти. Сюда же следует отнести и плановое увеличение значения корректирующего коэффициента $K_{км}$ с 4,4 до 5,5 в отношении газового конденсата. Кроме того, в расчет налога в отношении природного газа был включен коэффициент, который характеризует экспортную доходность единицы условного топлива ($K_{гп}$) добытого углеводородного сырья. В течение 2016 г. его базовое значение составляло 0,7317 и приравнивалось к 1 для отдельных категорий налогоплательщиков. Данное решение имело целью изъятие дополнительного дохода, возникшего вследствие положительного девальвационного эффекта при снижении курса рубля у экспортеров природного газа.

Несмотря на то что налоговый маневр предполагал замещение доходов, выпадающих от снижения экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты, поступлениями от увеличения ставок по НДС на нефть, внешнеэкономическая конъюнктура привела к тому, что сборы по нефтегазовым доходам в долях ВВП упали (табл. 8).

Таблица 8

**Объем поступлений вывозных пошлин на энергоносители
и НДС в 2012–2016 гг., % ВВП**

	2012	2013	2014	2015	2016
НДС	3,7	3,6	3,7	3,9	3,4
Вывозные пошлины на энергоносители	6,1	5,7	5,8	3,3	2,3
на нефть сырую	3,7	3,3	3,3	1,7	1,2
на товары, выработанные из нефти	1,7	1,7	1,9	0,9	0,5
на газ природный	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6

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

Основной вклад в падение нефтегазовых доходов внесло снижение цен на нефть марки Urals, которое не было в итоге компенсировано ни ослаблением рубля, ни индексацией базовой ставки НДС (рис. 16). Фактическая ставка НДС составила в 2016 г. в среднем чуть более 3000 руб. за тонну при почти 3500 руб. за тонну в 2015 г.

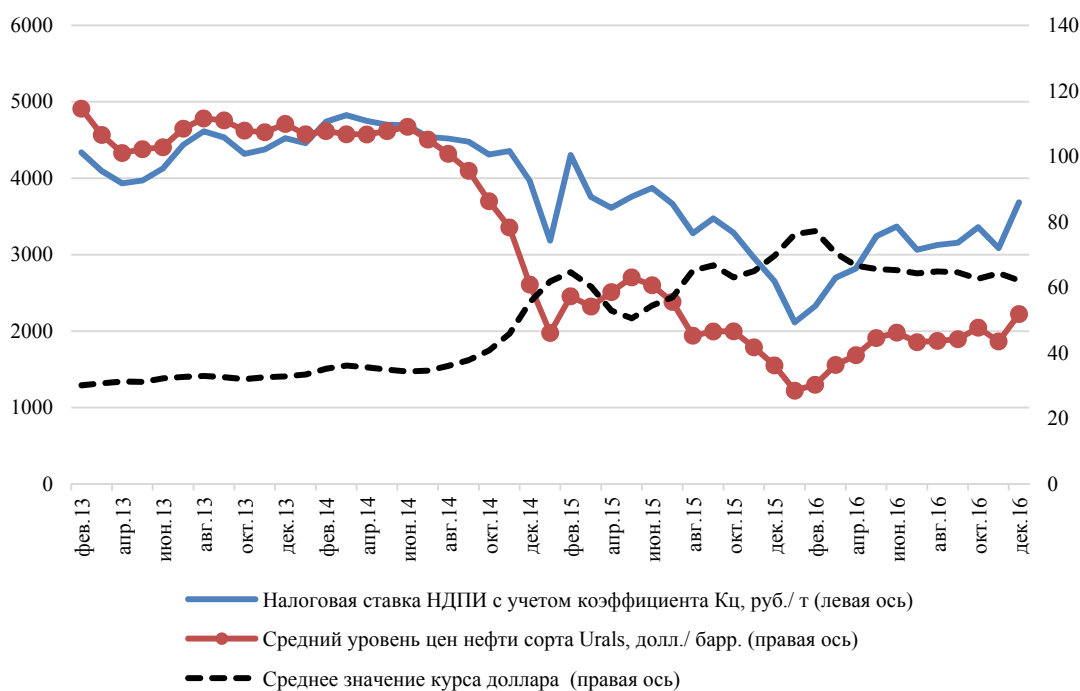


Рис. 16. Динамика фактической налоговой ставки по НДС, цена нефти марки Urals и значения курса доллара США в январе 2013–2016 гг.

Источник: Система «Консультант+»; ЦБ РФ; расчеты авторов.

Налог на добавленную стоимость на товары, реализуемые на территории РФ («внутренний НДС»), несколько увеличился в 2016 г. в долях ВВП (на 0,2 п.п.), а по товарам, ввозимым на территорию России, вернулся на уровень 2014 г. (табл. 9). Для России остается характерной большая собираемость НДС по ввозимым товарам, чем по произведенной продукции внутри страны, а также тенденция к увеличению эффективной ставки НДС, которая постепенно возвращается к уровню 2012 г.

Таблица 9

**Динамика конечного потребления, импорта и поступлений НДС
в бюджетную систему РФ в 2012–2016 гг., % ВВП**

	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы от НДС	5,7	5,0	5,0	5,1	5,3
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	3,0	2,6	2,8	2,9	3,1
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,7	2,4	2,2	2,1	2,2
Эффективная ставка НДС*, %	8,1	6,8	7,0	7,3	7,7
Эффективная ставка НДС на товары, реализуемые на территории РФ**	6,0	5,0	5,4	6,0	6,3
Эффективная ставка НДС на товары, ввозимые на территорию РФ***	13,1	11,2	10,8	10,4	10,8

* Отношение поступлений по НДС к конечному потреблению.

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

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

Источник: Росстат; Минфин России; расчеты авторов.

В 2016 г. акцизы, измеренные в долях ВВП, прекратили падение и даже превысили уровень относительно благополучного 2013 г. Как видно из рис. 17, в прошедшем году выросли поступления во всех основных группах подакцизных товаров. Акцизы на табачную продукцию увеличились на 0,1 п.п. ВВП и остались основной подакцизной группой. Выросли поступления по акцизам на нефтепродукты и природный газ (на 0,12 п.п. ВВП). Развернулся тренд по поступлениям и для акцизов на алкогольную продукцию (+0,07 п.п. ВВП в 2016 г.). Акцизные доходы от продажи легковых автомобилей и мотоциклов практически не изменились и продолжили составлять незначительную часть поступлений.

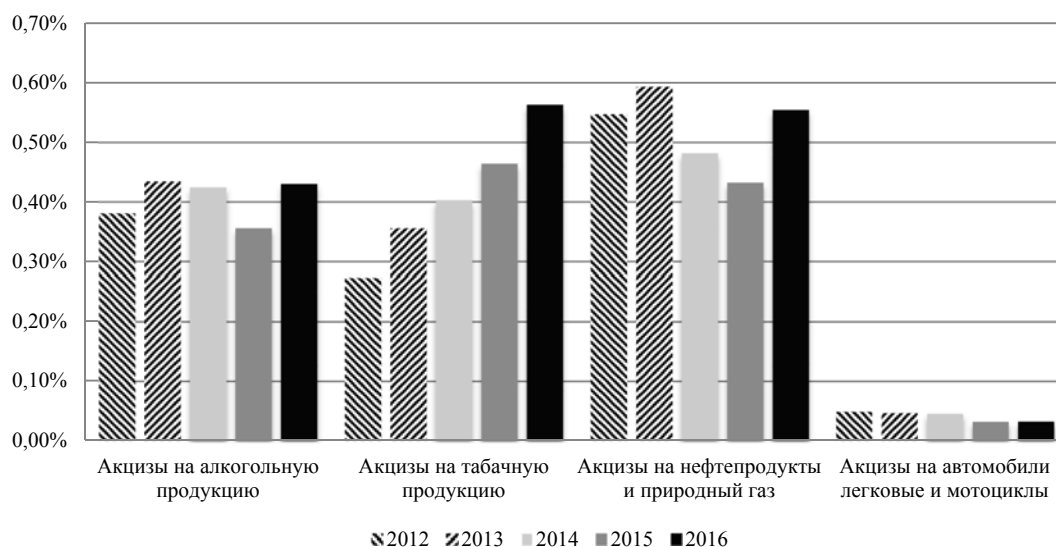


Рис. 17. Поступления акцизов за 2012–2016 гг. по группам подакцизных товаров, % ВВП

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Наблюдавшаяся динамика по акцизам связана с тем, что в 2016 г. индексации в наибольшей степени подверглась табачная продукция (в частности, на сигареты и папиросы акциз вырос с 960 до 1250 руб. за 1000 шт. и с 11 до 12% от расчетной стоимости). Для алкогольной продукции либо роста ставки не было (для крепких напитков), либо он был незначительным (для вин, сидра, медовухи и пуаре составлял 1 руб. на литр продукции, для пива – 2 руб. на литр продукции). При этом падение натуральных объемов реализации алкогольной продукции замедлилось для всех ее видов.

В части *страховых взносов* в 2016 г. были повышены пороговые значения для выплат, облагаемых по основной ставке (ставки при этом не менялись):

- 718 тыс. руб. для взносов в ФСС (вместо 670 тыс. руб. в 2015 г.);
- 796 тыс. руб. для взносов в ПФР (вместо 711 тыс. руб. в 2015 г.).

Данное повышение в сочетании с ростом фонда оплаты труда (ФОТ, оценка по средней начисленной заработной плате) на 2,8 п.п. ВВП в 2016 г. привело к тому, что страховые взносы выросли (*рис. 18*).

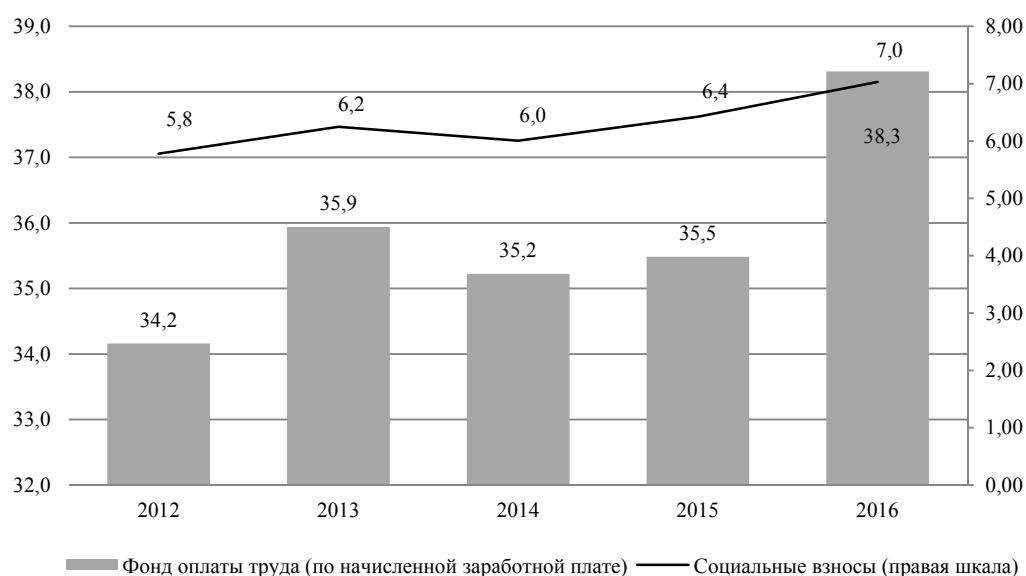


Рис. 18. Поступления страховых взносов и фонд оплаты труда (по начисленной заработной плате) в 2012–2016, % ВВП

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Налог на доходы физических лиц. В 2016 г. денежные доходы населения без социальных выплат упали на 1,4 п.п. ВВП, однако поступления НДФЛ все же незначительно выросли – на 0,1 п.п. ВВП. Это произошло в условиях, когда ФОТ в целом по экономике вырос в долях ВВП (как видно из *рис. 19*) и, соответственно, увеличилась его доля в денежных доходах населения. Дополнительным фактором также могло стать повышение доли «белой» зарплаты, что привело к увеличению налогооблагаемой базы по НДФЛ и в меньшей степени повлияло на макропоказатели Росстата, уже рассчитываемые с учетом теневого сектора экономики.



Рис. 19. Поступления НДФЛ и денежные доходы населения без социальных выплат в 2012–2016, % ВВП

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Налог на прибыль. В 2016 г. поступления по налогу на прибыль незначительно выросли (на 0,1 п.п. ВВП), поскольку увеличилась прибыль прибыльных предприятий в долях ВВП с 15,2 до 17,2% (рис. 20). Отчасти это вызвано девальвацией, позволившей за счет ослабления конкуренции с иностранными производителями частично нивелировать эффект от падения совокупного спроса, а также получить «дополнительные» доходы предприятиям-экспортерам. Кроме того, продолжалось снижение доли убыточных предприятий (произошло возвращение к уровню 2013 г. в 31%).



Рис. 20. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ, прибыли прибыльных предприятий (% ВВП) и удельного веса убыточных предприятий в 2012–2016 гг.

Источник: ФНС РФ; Росстат; расчеты авторов.

Расходы бюджетной системы РФ

Как отмечалось выше, расходы бюджетной системы страны увеличились в 2016 г. на 0,8 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2015 г. (табл. 10). При этом можно отметить изменения в объемах финансирования отдельных направлений расходов бюджета расширенного правительства в пределах от -0,1 до +0,6 п.п. ВВП.

Таблица 10

Расходы бюджета расширенного правительства в 2012–2016 гг., % ВВП

	2012	2013	2014	2015	2016	Изменение в 2016 г. относительно 2015 г., п.п. ВВП
Расходы, всего	34,1	35,1	34,4	35,2	36,0	0,8
Общегосударственные вопросы	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2	-0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	0,1
Национальная оборона	2,7	3,0	3,1	3,8	4,4	0,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,9	3,0	2,8	2,5	2,3	-0,1
Национальная экономика	4,9	4,6	5,7	4,5	4,5	0,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,6	1,5	1,3	1,2	1,2	0,0
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Образование	3,8	4,1	3,8	3,6	3,6	0,0
Культура, кинематография и средства массовой информации	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,0
Здравоохранение и спорт	3,7	3,6	3,5	3,7	3,9	0,2
Социальная политика	11,0	11,8	10,6	12,1	12,2	0,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Продолжилось начавшееся еще в 2011 г. увеличение расходов по разделу «Национальная оборона»: в 2016 г. рост составил 0,6 п.п. ВВП, что связано с продолжением реализации мероприятий государственной программы вооружения на период 2011–2020 гг., а также с введением новой системы денежного довольствия военнослужащих и военных пенсий. Кроме того, в ноябре 2016 г. в Закон о федеральном бюджете на 2016 г. были внесены изменения, согласно которым произошел заметный рост расходов по разделу «Национальная оборона» (на 740 млрд руб., подробнее см. ниже). Кроме того, в 2016 г. выросли расходы бюджета расширенного правительства по статье «Здравоохранение и спорт» (на 0,2 п.п. ВВП относительно 2015 г.). Увеличение расходов по разделу обусловлено номинальным ростом финансирования здравоохранения (на 9,2% к 2015 г.) и физической культуры и спорта (на 2,9%). Наиболее заметный рост расходов на здравоохранение связан с оказанием амбулаторной помощи населению (номинальный рост в 7,4% к 2015 г.). Подробнее факторы, повлиявшие на динамику расходов на здравоохранение, рассмотрены ниже при анализе бюджета Федерального фонда ОМС.

По разделу «Социальная политика» рост государственных расходов за 2016 г. относительно 2015 г. составил 0,1 п.п. ВВП. В 2016 г. можно говорить об ограничении роста социальных расходов, которое связано с однократной индексацией пенсий на 4% (с 1 апреля), тогда как в 2015 г. она была проведена дважды (страховой части на 11,4% с 1 февраля 2015 г. и социальной на 10,3% с 1 апреля 2015 г.). При этом размер других социальных выплат был проиндексирован до фактического уровня инфляции 2015 г.

В 2016 г. также произошло увеличение расходов по разделу «Обслуживание государственного и муниципального долга» (на 0,1 п.п. ВВП).

В то же время по ряду статей в 2016 г. зафиксировано незначительное сокращение объема финансирования в долях ВВП: «Общегосударственные вопросы» (на 0,1 п.п. ВВП) и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (0,1 п.п. ВВП). По остальным направлениям расходы бюджета расширенного правительства в долях ВВП остались на уровне предыдущего года.

С точки зрения соотношения «производительных» (человеческий капитал и инфраструктура) и «непроизводительных» расходов можно отметить дальнейшее увеличение в 2016 г. доли непроизводительных расходов в бюджете расширенного правительства, в первую очередь за счет наращивания финансирования по статье «Национальная оборона», а также некоторого роста процентных расходов и расходов на социальную политику.

Дефицит бюджетной системы РФ

По итогам 2016 г. объем дефицита бюджета расширенного правительства составил 3,7% ВВП, что на 0,3 п.п. ВВП выше уровня 2015 г. (3,4% ВВП). Как отмечалось выше, с 2013 г. происходит наращивание объема дефицита бюджета расширенного правительства. В табл. 11 представлены источники, за счет которых производилось финансирование дефицита бюджета расширенного правительства в 2012–2016 гг.

Таблица 11

Источники финансирования дефицита бюджетной системы РФ в 2012–2016 гг., % ВВП

	Млрд руб.					% ВВП				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Источники финансирования дефицита, всего	-263	849	845	2814	3142	-0,4	1,2	1,1	3,4	3,7
Финансирование дефицита за счет внутренних источников	-281	797	992	3110	3127	-0,4	1,1	1,3	3,7	3,6
Государственные ценные бумаги	550	436	1 016	9	524	0,8	0,6	1,3	0,0	0,6
Кредиты кредитных организаций	162	283	217	102	-103	0,2	0,4	0,3	0,1	-0,1
Изменение остатков средств	-923	-715	-3047	1339	3492	-1,4	-1,0	-3,8	1,6	4,1
Иные источники	-70	793	2805	1660	-786	-0,1	1,1	3,5	2,0	-0,9
Финансирование дефицита за счет внешних источников	18	52	-147	-296	15	0,0	0,1	-0,2	-0,3	0,02
Государственные ценные бумаги	164	185	-47	-183	110	0,2	0,3	-0,1	-0,1	0,1
Кредиты иностранных государств	-26	-22	-25	-51	-17	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Кредиты кредитных организаций в иностранной валюте	0	-1	0	0	-28	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Иные источники	-119	-110	-74	-63	-50	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Большая часть дефицита бюджета расширенного правительства в 2016 г. была профинансирована за счет внутренних источников – порядка 3127 млрд руб. (3,6% ВВП), а за счет внешних источников – лишь 15 млрд руб. (0,02% ВВП). При этом можно отметить, что впервые с 2013 г. сформировалось положительное сальдо как в целом по источникам финансирования дефицита в иностранной валюте, так и по ценным бумагам, номинированным в иностранной валюте.

Значительную часть средств, полученных из внутренних источников финансирования дефицита в 2016 г., – около 3492 млрд руб., или 4,1% ВВП – составило финансирование по статье «Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов». В основном данная статья формируется за счет операций, связанных с использованием средств Резервного фонда (подробнее см. ниже).

* * *

В целом анализ параметров бюджета расширенного правительства в 2016 г. показывает, что рост государственных расходов несколько замедлился. Тем не менее он, как и в 2015 г., опережал темпы увеличения доходной части, что привело к дальнейшему повышению размера дефицита бюджетной системы. Это актуализирует вопрос об ограничении дальнейшего роста дефицита для предотвращения появления существенных рисков бюджетной и макроэкономической стабильности. Дополнительной проблемой является то, что одновременно с ростом дефицита увеличилась доля «непроизводительных расходов» – в первую очередь за счет наращивания финансирования национальной обороны, а также некоторого роста процентных расходов и расходов на социальную политику.

2.2.2. Характеристика федерального бюджета¹

Особенности бюджетного процесса на федеральном уровне

В 2016 г. были внесены изменения в законодательство, определившие особенности бюджетного процесса на федеральном уровне. В частности, поправки, внесенные *Федеральным законом от 30 марта 2016 г. № 71-ФЗ «О приостановлении действия абзаца четвертого пункта 2 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации»*, направлены на оптимизацию процедур корректировки государственных (муниципальных) программ. С учетом сложной экономической ситуации было приостановлено еще на один год (до 1 января 2017 г.) действие положения Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), предусматривающего приведение до 1 апреля 2016 г. государственных (муниципальных) программ в соответствие с законом (решением) о бюджете.

В ходе принятия федерального бюджета на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. произошел возврат к трехлетнему бюджетному планированию. При этом на сроки рассмотрения нового законопроекта, а также на внесение изменений в действующий закон о федеральном бюджете на 2016 г. повлияло проведение выборов депутатов Государственной Думы. Для того чтобы обеспечить принятие федерального бюджета на 2017–2019 гг. уже новым составом Государственной Думы, выборы депутатов были перенесены на сентябрь. При этом, как и в 2015 г., правительство Российской Федерации вносило законопроект на месяц позже (к 1 ноября, а не к 1 октября). В частности, именно *Федеральный закон от 2 июня 2016 г. № 158-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»* направлен на оптимальное выстраивание бюджетного процесса и создание условий для эффективной работы Государственной Думы седьмого созыва над проектами законов о федеральном бюджете, а также о бюджетах государственных внебюджетных фондов на 2017–2019 гг. Этот закон создал правовые основания для внесения правительством Российской Федерации до 1 ноября 2016 г. в Государственную Думу проектов данных федеральных законов. Еще одним важным моментом было то, что рассматриваемый федеральный закон приостановил до 1 января 2017 г. действие положений ст. 199 БК РФ, устанавливающих «бюджетное правило» для федерального бюджета.

Федеральный закон от 30 ноября 2016 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений

¹ Авторы раздела: А. Мамедов – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; Т. Тищенко – ИЭП имени Е.Т. Гайдара; Е. Фомина – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; А. Хузина – ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

ний законодательных актов Российской Федерации» был принят в целях создания надлежащих правовых условий для подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг., а также для закрепления возможности по оперативному перераспределению бюджетных ассигнований по специальным расходам. Указанный Федеральный закон приостановил до 1 января 2017 г. действие норм абз. 8 п. 3 ст. 184.1, абз. 5 п. 2 ст. 199 и норму ст. 205 БК РФ об утверждении в составе основных характеристик бюджета условно утверждаемых расходов, для обеспечения в установленных ограничениях уровня дефицита федерального бюджета на 2017–2019 гг.

Также отметим, что «Основные направления бюджетной политики на 2017–2019 гг.» были подготовлены Минфином практически перед самым внесением законопроекта в Государственную Думу, что свидетельствует о формальной (технической) роли подобных документов.

Можно выделить и ряд особенностей бюджетного процесса, касающихся Закона о федеральном бюджете на 2016 г. Во-первых, впервые после перехода на трехлетний бюджет на федеральном уровне (начиная с периода 2008–2010 гг.) бюджет изначально принимался только на один год без утверждения параметров планового периода (в 2009 г. бюджет на 2009–2011 гг. стал однолетним уже в ходе его исполнения). Во-вторых, поправки в закон вносились лишь один раз параллельно с обсуждением и принятием нового бюджета на 2017–2019 гг.

Базовые параметры федерального бюджета

В 2016 г. доходы федерального бюджета составили 15,7% ВВП, что на 0,7 п.п. ВВП ниже их значения за 2015 г. (в номинальном выражении сокращение не превысило 1,5% – табл. 12). Сокращение совокупных доходов федерального бюджета было вызвано резким падением нефтегазовых доходов, которые в 2016 г. даже в номинальном выражении упали на 17,4%, а в долях ВВП – на 1,4 п.п. При этом более глубокого падения совокупных доходов федерального бюджета удалось избежать благодаря заметному росту нефтегазовой составляющей: рост нефтегазовых доходов в долях ВВП составил около 0,7 п.п. ВВП (номинальный рост достиг 10,5%).

Таблица 12

Основные параметры федерального бюджета в 2012–2016 гг., % ВВП

	2012	2013	2014	2015	2016			Изменение в 2016 г. относительно 2015 г., п.п. ВВП
					Закон о ФБ на 2016 г.*	Закон о ФБ на 2016 г. с поправками**	факт	
Доходы	19,2	18,3	18,6	16,4	17,5	16,1	15,7	-0,7
<i>В том числе:</i>								
нефтегазовые доходы	9,8	9,3	9,7	7,0	7,7	5,8	5,6	-1,4
ненефтегазовые доходы	9,4	9,0	8,9	9,4	9,8	10,4	10,0	0,6
Расходы	19,3	18,8	19,0	18,8	20,5	19,8	19,1	0,3
Дефицит (-) / профицит (+)	-0,1	-0,5	-0,4	-2,4	-3,0	-3,7	-3,4	-1,0
Ненефтегазовый дефицит	-9,9	-9,8	-10,1	-9,4	-10,7	-9,3	-9,1	-0,3
<i>ВВП, млрд руб.</i>	<i>66 927</i>	<i>71 055</i>	<i>77 893</i>	<i>83 233</i>	<i>78 673</i>	<i>82 815</i>	<i>85 881</i>	
<i>Цена за баррель нефти марки Urals, долл./барр.</i>	<i>110,6</i>	<i>108,0</i>	<i>97,6</i>	<i>51,2</i>	<i>50,0</i>	<i>41,0</i>	<i>41,9</i>	

* Федеральный закон от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 г.».

** В ред. Федерального закона от 22 ноября 2016 г. № 397-ФЗ.

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты автора.

Расходы федерального бюджета за 2016 г. составили 19,1% ВВП, что на 0,3 п.п. ВВП выше уровня 2015 г. (в номинальном выражении расходы увеличились на 5%). Рост расходов происходил за счет как процентных, так и непроцентных статей: рост расходов на обслуживание долга составил 19,8%, а непроцентных – 4,6%. Подробнее динамика расходов по отдельным направлениям рассмотрена ниже.

В 2016 г. продолжилось наращивание объема дефицита федерального бюджета, который достиг 3,4% ВВП, что на 1,0 п.п. ВВП превышает уровень 2015 г. Одновременно продолжилось начатое в 2015 г. сокращение ненефтегазового дефицита: его объем составил 9,1% ВВП, что на 0,3 п.п. ВВП ниже значения 2015 г. Другими словами, в последние годы де-факто происходит снижение зависимости федерального бюджета от конъюнктуры мировых рынков энергоносителей. Так, доля нефтегазовых доходов в общей сумме доходов последовательно снижалась с 51% в 2014 г. до 43% в 2015 г. и 35% в 2016 г. Наметившийся тренд в значительной степени связан с существенным падением объема (и, соответственно, доли) нефтегазовых доходов и сокращением доли нефтегазового сектора в ВВП страны. Так, при номинальном росте ВВП за 2016 г. на 3,2%, по разделу «Добыча полезных ископаемых» произошло увеличение производства лишь на 1,4%, что повлекло снижение его доли в структуре ВВП на 0,2 п.п. В то же время физический объем валовой добавленной стоимости по разделу «Добыча полезных ископаемых» за 2016 г. вырос на 0,2%, притом что физический объем ВВП за аналогичный период сократился на 0,2%. Таким образом, падение доли раздела «Добыча полезных ископаемых» в ВВП обусловлено неблагоприятной ценовой конъюнктурой на экспортируемые энергоносители.

Традиционно при планировании нового бюджета используется наиболее консервативный вариант макроэкономического прогноза, что, с одной стороны, облегчает его последующее исполнение, а с другой – несколько ограничивает возможности влияния бюджетной политики на экономическое развитие. Однако в 2016 г. даже наиболее консервативный вариант прогноза оказался излишне оптимистичным. Значения ряда базовых макроэкономических параметров оказались ниже прогнозных: цена на нефть (41,6 долл. за баррель вместо 50 долл.), темпы роста ВВП (-0,2% вместо +0,7%), инфляция (5,4% вместо 6,4%). Это привело к необходимости корректировки всех базовых параметров федерального бюджета, причем дефицит бюджета превысил изначально планировавшийся 3% ВВП (*табл. 12*). В итоге это позволяет предположить, что макроэкономический прогноз может отчасти использоваться в качестве инструмента формирования целевых параметров бюджета и его балансировки на этапе принятия (для соблюдения всех норм Бюджетного кодекса) с последующей корректировкой уже в ходе исполнения бюджета, что снижает прозрачность бюджетного процесса в целом.

Рассматривая проблему сбалансированности федерального бюджета, важно отметить, что цена на нефть, при которой бюджет 2016 г. был бы сбалансирован, должна была составлять 107–110 долл./барр. Напомним, что сбалансированность бюджета в 2008 г. была бы достигнута при цене нефти в 57,5 долл./барр. Это свидетельствует об активном наращивании расходов за рассматриваемый период и об увеличении бюджетных рисков, связанных с изменчивостью и трудной предсказуемостью мировых цен на энергоносители.

Основные доходные источники

Параметры исполнения доходной части федерального бюджета за 2016 г. по объемам и структуре представлены в *табл. 13*. Совокупные доходы федерального бюджета в

2016 г. снизились на 0,7 п.п. ВВП относительно уровня 2015 г. Динамика доходов федерального бюджета продолжает определяться объемами поступления нефтегазовой составляющей, несмотря на наметившуюся тенденцию к сокращению зависимости бюджета от НДС и экспортных пошлин на нефть и нефтепродукты. Так, сокращение нефтегазовых доходов достигло 1,4 п.п. ВВП к уровню 2015 г. При этом ненефтегазовая компонента доходов федерального бюджета выросла на 0,7 п.п. ВВП, что позволило частично компенсировать падение нефтегазовой составляющей.

Таблица 13

Поступления основных налогов в федеральный бюджет в 2012–2016 гг.

	% ВВП					Изменение в 2016 г. относительно 2015 г., п.п. ВВП
	2012	2013	2014	2015	2016	
Доходы, всего	19,2	18,3	18,3	16,4	15,7	-0,7
Нефтегазовые доходы	9,6	9,2	9,4	7,0	5,6	-1,4
<i>Из них:</i>						
НДПИ	3,6	3,5	3,6	3,8	3,3	-0,5
вывозные пошлины	6,1	5,7	5,8	3,3	2,3	-0,9
Ненефтегазовые доходы	9,6	9,1	8,9	9,4	10,0	+0,7
<i>Из них:</i>						
налог на прибыль организаций	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,0
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,8	2,6	2,8	2,9	3,1	+0,2
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,5	2,4	2,2	2,1	2,2	+0,1
акцизы на товары, производимые на территории РФ	0,5	0,6	0,7	0,6	0,7	+0,1
акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
ввозные пошлины	1,1	1,0	0,8	0,7	0,6	0,0
вывозные пошлины	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

В целом снижение нефтегазовых доходов в 2016 г. вызвано заметным падением цен на нефть, причем эти бюджетные потери частично были компенсированы ослаблением курса рубля к доллару США. В структуре нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2016 г. доминирующая роль принадлежит поступлениям от НДС на фоне снижающейся с 2015 г. доли вывозных пошлин (в результате реализации «налогового маневра»). Объем поступлений от НДС снизился на 0,5 п.п. ВВП против уровня 2015 г., а сокращение поступлений вывозных пошлин оказалось почти в 2 раза больше – 0,9 п.п. ВВП. Снижение поступлений вывозных пошлин на энергоносители могло оказаться еще больше в случае непринятия решения о сохранении базовой ставки на уровне 2015 г. (о чем уже говорилось выше). Данные законодательные изменения, по сути, нарушившие логику проведения «налогового маневра», способствовали снижению потерь федерального бюджета вследствие падения нефтяных цен.

Рост ненефтегазовых доходов федерального бюджета связан с увеличением как поступлений по ряду налогов, так и неналоговых доходов в результате поступления дополнительных доходов по операции частичной приватизации ПАО «Роснефть» (около 700 млрд руб. Данные доходы отражаются в доходной части бюджета вследствие многоуровневой структуры владения государством акциями ПАО «Роснефть» (через ОА «Роснефтегаз»; все доходы от продажи поступили в федеральный бюджет в декабре 2016 г. в счет выплаты дивидендов по акциям в 2017 г. по итогам 2016 г.). В части налоговых доходов поступления от НДС на товары, реализуемые на территории РФ, увеличились на 0,2 п.п. ВВП, а доходы от НДС на импортные товары, как и от «внутренних» акцизов, выросли

на 0,1 п.п. ВВП. Объем поступлений по ввозным пошлинам, налогу на прибыль организаций, акцизам на импортные товары и вывозным таможенным пошлинам (кроме нефтегазовой составляющей) в 2016 г. оказался на уровне 2015 г.

Расходы федерального бюджета

Объем расходов федерального бюджета в 2016 г. составил 19,1% ВВП, что на 0,3 п.п. ВВП выше уровня 2015 г. (в номинальном выражении расходы увеличились на 5,1% – табл. 14). Увеличение наблюдалось как по процентным, так и по непроцентным расходам. Повышение процентных расходов (+19,8%) произошло за счет значительного увеличения расходов на обслуживание внутреннего долга (+28%) при низких темпах роста расходов на обслуживание внешнего долга (+1%). Одним из факторов стало увеличение темпов наращивания долга в 2016 г.: если за весь 2015 г. объем внутреннего долга упал на 1,1%, то за 2016 г. его номинальный рост составил 4% (подробнее см. ниже). Еще одним фактором стало некоторое повышение процентных ставок.

Таблица 14

Расходы федерального бюджета в 2015–2016 гг. (по функциональной классификации расходов)

	2015 г.	2016 г.	Изменение		Доля исполнения к утвержденной годовой бюджетной росписи, %		Изменение доли исполнения в 2016 г. относительно 2015 г., %
	% ВВП	% ВВП	номинальный темп прироста, %	п.п. ВВП	2015	2016	
Расходы, всего	18,8	19,1	5,1	0,3	98,5	98,7	+0,2
В том числе:							
Общегосударственные вопросы	1,3	1,3	-2,0	-0,1	98,6	97,1	-1,5
Национальная оборона	3,8	4,4	18,7	0,6	99,8	99,2	-0,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,4	2,2	-3,4	-0,2	98,8	100,4	+1,6
Национальная экономика	2,8	2,7	-1,0	-0,1	96,5	95,9	-0,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,2	0,1	-50,0	-0,1	98,0	95,5	-2,5
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	26,9	0,0	99,4	99,6	+0,2
Образование	0,7	0,7	-2,1	0,0	99,2	99,1	-0,1
Культура и кинематография	0,1	0,1	-2,9	0,0	99,8	96,3	-3,5
Здравоохранение	0,6	0,6	-1,9	0,0	97,8	97,6	-0,2
Социальная политика	5,1	5,3	7,6	0,2	99,6	99,7	+0,1
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	-18,3	0,0	97,8	88,7	-9,1
СМИ	0,1	0,1	-6,7	0,0	99,9	99,9	0,0
Обслуживание государственного долга	0,6	0,7	19,8	0,1	87,5	97,1	+9,6
Межбюджетные трансферты	0,8	0,8	-1,5	0,0	99,7	99,8	+0,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Анализируя приведенные данные, можно увидеть, что рост общего объема федеральных расходов за 2016 г. связан в первую очередь с увеличением расходов на национальную оборону на 0,6 п.п. ВВП (номинальный рост +18,7). Расходы по разделу «Социальная политика» за 2016 г. выросли на 0,2 п.п. ВВП к уровню 2015 г. (номинальный рост +7,6%). Рост социальных расходов в значительной степени обусловлен наращиванием государственных расходов на пенсионное обеспечение (номинальный рост +11%).

В то же время по ряду направлений произошло сокращение расходов. Снижение объемов финансирования зафиксировано по разделу «Национальная экономика» – на 0,1 п.п.

ВВП (или на 1% в номинальном выражении). Также сокращение расходов в 2016 г. произошло по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – на 0,2 п.п. ВВП (или на 3,4% в номинальном выражении).

По остальным крупным функциональным разделам объемы финансирования в 2016 г. в долях ВВП практически не изменились по сравнению с параметрами 2015 г.

Следует отметить, что на динамику расходов в 2016 г. по разделам «Национальная оборона», «Социальная политика» и «Национальная экономика» существенное влияние оказали поправки, внесенные в закон о федеральном бюджете в ноябре 2016 г. В результате внесенных поправок произошло как перераспределение средств между статьями расходов федерального бюджета, так и общее увеличение объема расходов относительно утвержденных ранее параметров на 304 млрд руб. Рост расходов связан с увеличением финансирования по разделам «Национальная оборона» (на 740 млрд руб.) и «Социальная политика» (на 177 млрд руб.). Рост оборонных расходов в основном обусловлен выделением средств предприятиям ВПК на выплату ранее взятых у банков кредитов, сроки погашения по которым приходятся на 2016–2018 гг. Выделение всей суммы в 2016 г. должно позволить снизить соответствующие расходы в 2017–2018 гг. Увеличение расходов на «Социальную политику» в значительной степени обусловлено наращиванием финансирования пенсионного обеспечения. В то же время по ряду направлений произошло сокращение расходов в результате внесенных поправок. Наиболее заметное падение объемов финансирования зафиксировано по разделу «Национальная экономика» (на 427 млрд руб.).

В федеральный бюджет на 2016 г. был заложен ряд дополнительных норм, которые позволили использовать уже в ходе исполнения бюджета нераспределенные резервы. В частности, были предусмотрены резервы на реализацию дополнительных мер по поддержке отраслей экономики (в рамках продолжения «антикризисного плана» правительства), по социальной поддержке граждан, финансовой помощи субъектам РФ (в объеме до 65 млрд руб. с возможностью дополнительного увеличения на 150 млрд руб. за счет остатков средств федерального бюджета на начало 2016 г.). Также была предусмотрена возможность использования до 342,2 млрд руб. по решениям президента и правительства РФ (в установленных поручениями президента случаях). Данные нормы, существенно увеличившие долю нераспределенных зарезервированных средств, способствовали снижению прозрачности бюджета, которая и так традиционно не слишком высока из-за значительной доли «закрытых» расходов.

Также в *табл. 14* представлены данные по исполнению расходов федерального бюджета за 2015–2016 гг. относительно утвержденных годовых параметров. В целом можно отметить, что за 2016 г. доля исполнения достигла 98,7% годовой бюджетной росписи, что на 0,2 п.п. выше значения за 2015 г. Наиболее заметный рост доли исполнения произошел по разделам: «Обслуживание государственного долга» (на 9,6 п.п.) и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (на 1,6 п.п.). Однако по ряду статей зафиксировано ощутимое сокращение доли исполнения относительно годовых лимитов: «Физическая культура и спорт» (на 9,1 п.п.), «Культура и кинематография» (на 3,5 п.п.), «Жилищно-коммунальное хозяйство» (на 2,5 п.п.), «Общегосударственные вопросы» (на 1,5 п.п.).

Расходы федерального бюджета на реализацию госпрограмм (ГП) в 2016 г. (*табл. 15*) составили 8700 млрд руб., или 10,1% ВВП, что на 0,2 п.п. ВВП ниже уровня 2015 г. Доля программных расходов в общем объеме расходной части федерального бюджета в

2016 г. сократилась до 52,9% по сравнению с 55,0% в 2015 г., причем доля открытой части в общем объеме программных расходов в 2016 г. не изменилась относительно предыдущего года (89%).

Таблица 15

**Расходы федерального бюджета в 2015–2016 гг.
(по программной классификации расходов)**

Наименование госпрограмм	2015 г. (факт)		2016 г. (факт)		Изменение в 2016 г. относительно 2015 г.	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	п.п. ВВП	в номинальном выражении, %	п.п. ВВП
Расходы на реализацию государственных программ,	8594	10,3	8700	10,1	1,2	-0,2
- в том числе открытая часть	7714	9,3	7763	9,0	0,6	-0,2
- в том числе по направлениям:						0,0
Направление «Новое качество жизни»	3 341	4,0	3 411	4,0	2,1	0,0
<i>в том числе:</i>						
ГП «Развитие образования»	447	0,5	429	0,5	-4,0	0,0
ГП «Развитие здравоохранения»	378	0,5	375	0,4	-0,8	0,0
ГП «Социальная поддержка граждан»	1 147	1,4	1208	1,4	5,3	0,0
ГП «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»	839	1,0	841	1,0	0,2	0,0
Направление «Инновационное развитие и модернизация экономики»	2 161	2,6	2 150	2,5	-0,5	-0,1
<i>в том числе:</i>						
ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика»	127	0,2	98	0,1	-22,8	0,0
ГП «Развитие науки и технологий»	150	0,2	147	0,2	-2,0	0,0
ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»	168	0,2	230	0,3	36,9	0,1
ГП «Развитие транспортной системы»	830	1,0	825	1,0	-0,6	0,0
Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	222	0,3	218	0,3	-1,8	0,0
ГП «Космическая деятельность России»	170	0,2	192	0,2	12,9	0,0
Направление «Сбалансированное региональное развитие»	714	0,9	854	1,0	19,6	0,0
<i>в том числе:</i>						
ГП «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа»	94	0,1	112	0,1	19,1	0,0
НП «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»	659	0,8	665	0,8	0,9	0,0
Направление «Эффективное государство»	1267	1,5	1337	1,6	5,5	0,0
<i>в том числе:</i>						
ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»	785	0,9	878	1,0	11,8	0,1
<i>Расходы на реализацию государственных программ (закрытая часть)</i>	<i>880</i>	<i>1,1</i>	<i>937</i>	<i>1,1</i>	<i>19,1</i>	<i>0,0</i>

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

В разрезе 4 основных программных направлений расходов по государственным программам отмечается следующая динамика в 2016 г. относительно уровней предыдущего года:

– расходы по направлению «новое качество жизни» практически не изменились, оставшись на уровне 4,0% ВВП. Объемы финансирования по отдельным госпрограммам «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Социальная поддержка граждан», «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» также практически не изменились в долях ВВП. В номинальном выражении программные расходы по данному направлению изменились незначительно: в диапазоне от -4,0% по ГП «Развитие образования» до +5,3% по ГП «Социальная поддержка граждан»;

– по направлению «инновационное развитие и модернизация экономики» расходы сократились на 0,1 п.п. ВВП – до 2,5% ВВП. Выросли объемы финансирования по ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» на 36,9% в номинальном выражении, или на 0,1 п.п. ВВП. По остальным госпрограммам расходы в долях ВВП не изменились, немного сократившись в номинальном выражении;

– по направлению «сбалансированное региональное развитие» расходы увеличились на 19,6% в номинальном выражении, или на 0,1 п.п. ВВП. При этом на 19,1% в номинальном выражении выросло финансирование ГП по развитию Крымского федерального округа, а расходы по ГП «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» увеличились лишь незначительно – на 0,9%;

– по направлению «эффективное государство» объем расходов в долях ВВП не изменился при незначительном приросте в номинальном выражении на 5,5%. При этом объем финансирования по ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» увеличился на 11,8% в номинальном выражении, или на 0,1 п.п. ВВП.

Основной прирост как программных, так и непрограммных расходов открытого характера связан с увеличением бюджетных ассигнований по мероприятиям «длящегося» характера, таких как межбюджетные трансферты в Пенсионный фонд, нормативно-правовые обязательства по увеличению оплаты труда и прочие социальные выплаты.

В разрезе **ведомственной классификации расходов** бюджета можно проанализировать равномерность и уровень исполнения бюджетных ассигнований по отдельным министерствам и ведомствам. В *табл. 16* представлен список 10 главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) с наименьшей долей фактического исполнения расходов федерального бюджета по итогам 2016 г.

Обращает внимание тот факт, что у 6 из 10 приведенных ГРБС доля освоения бюджетных средств по итогам 2016 г. оказалась существенно меньше 90%. Также важно отметить, что у 9 ведомств из 10 доля освоения бюджетных средств по итогам 2016 г. оказалась заметно ниже параметров исполнения за 2015 г. Только 1 ГРБС (Федеральное агентство водных ресурсов) из 10 по итогам 2016 г. улучшил показатель уровня исполнения (на 7,6 п.п.). Наиболее заметное снижение доли исполнения расходов произошло у 2 ГРБС: у Федерального космического агентства (на 33 п.п.) и у Федерального агентства по делам национальностей (-29 п.п.). Остальные 7 ГРБС ухудшили показатели исполнения расходов за 2016 г. на 4–9 п.п. относительно аналогичных значений 2015 г.

Таблица 16

**ГРБС с наименьшим процентом исполнения* расходов
по итогам 2016 г.**

№ п/п	Название ГРБС	Код ГРБС	Исполнение, %	
			2015	2016
1	Федеральное космическое агентство	259	91,7	58,5
2	Федеральное агентство по делам национальностей	380	95,9	67,1
3	Федеральное агентство воздушного транспорта	107	76,3	70,9
4	Министерство юстиции Российской Федерации	318	91,0	86,9
5	Министерство экономического развития Российской Федерации	139	96,4	88,1
6	Министерство спорта Российской Федерации	777	97,9	88,8
7	Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации	330	97,0	91,9
8	Управление делами Президента Российской Федерации	303	97,7	92,2
9	Федеральное агентство по недропользованию	49	99,0	93,1
10	Федеральное агентство водных ресурсов	52	85,9	93,5

* Годовая бюджетная роспись по состоянию на 1.01.2017.(с учетом поправок в закон о федеральном бюджете на 2016 г.).

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Дефицит и долг на федеральном уровне

Объем дефицита федерального бюджета в 2016 г. составил 2956 млрд руб., или 3,4% ВВП (в 2015 г. соответствующие показатели составили 1955 млрд руб. и 2,3% ВВП), что является максимальным значением за последние годы. В табл. 17 приведены данные по источникам финансирования дефицита федерального бюджета в 2012–2016 гг.

Таблица 17

**Источники финансирования дефицита федерального бюджета
в 2012–2016 гг.**

	Абсолютные значения, млрд руб.					% ВВП				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Источники финансирования дефицита, всего	37	323	334	1 955	2 956	0,1	0,5	0,4	2,3	3,4
Финансирование дефицита за счет внутренних источников	19	270	480	2 251	2 914	0,0	0,4	0,6	2,7	3,4
государственные ценные бумаги	511	358	1 025	15	492	0,8	0,5	1,3	0,0	0,6
изменение остатков средств	-470	-951	-3 248	954	3 506	-0,7	-1,3	-4,1	1,1	4,1
иные источники	-22	863	2 703	1 282	-1 085	0,0	1,2	3,4	1,5	-1,3
Финансирование дефицита за счет внешних источников	18	53	-147	-296	43	0,0	0,1	-0,2	-0,4	0,0
государственные ценные бумаги	164	185	-47	-183	110	0,2	0,3	-0,1	-0,2	0,1
кредиты иностранных государств	-26	-22	-25	-51	-17	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
иные источники	-119	-110	-74	-63	-50	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

В структуре финансирования дефицита федерального бюджета в 2016 г. основную долю занимают внутренние источники финансирования (2914 млрд руб., или 3,4% ВВП), а за счет внешних источников финансирования дефицита покрывается лишь 43 млрд руб. (0,05% ВВП).

Значительная часть внутреннего финансирования дефицита происходила по статье «Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджетов» (около 3506 млрд руб., или 4,1% ВВП), которая во многом формируется за счет операций, связанных с ис-

пользованием средств Резервного фонда, за счет которого было покрыто около 70% объема дефицита. В результате объем Резервного фонда снизился на 59% за 2016 г., а с учетом курсовой разницы – на 73%.

Сальдо средств по статье «Иные источники» за 2016 г. составило порядка 1085 млрд руб. (1,3% ВВП). Объем финансирования дефицита за счет государственных ценных бумаг оказался на уровне 492 млрд руб. (0,6% ВВП).

В табл. 18 представлена сложившаяся структура государственного долга Российской Федерации в 2012–2016 гг.

Таблица 18

Государственный долг Российской Федерации в 2012–2016 гг.

	Млрд руб.					% ВВП				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Внутренний долг РФ, млрд руб.	4 978	5 722	7 241	7 308	8 003	7,4	8,1	9,1	8,8	9,3
<i>без госгарантий, млрд руб.</i>	4 071	4 432	5 476	5 573	6 220	6,1	6,2	6,9	6,7	7,2
Внешний долг РФ										
<i>млрд руб. по курсу ЦБ</i>	1 542	1 822	3 057	3 644	3 106	2,3	2,6	3,9	4,4	3,6
<i>без госгарантий, млрд руб.</i>	1 196	1 450	2 377	2 779	2 395	1,8	2,0	3,0	3,3	2,8
Итого, млрд руб.	6 520	7 544	10 298	10 954	11 110	9,7	10,6	13,0	13,2	12,9
<i>без госгарантий, млрд руб.</i>	5 267	5 882	7 853	8 354	8 615	7,9	8,3	9,9	10,0	10,0

Источник: Минфин России; расчеты авторов.

Суммарный объем государственного долга Российской Федерации на конец 2016 г. составил 12,9% ВВП против 13,2% ВВП годом ранее. Изменение государственной задолженности вызвано увеличением объема внутреннего долга на 0,5 п.п. ВВП при снижении внешнего долга (пересчитанного в рублях по курсу ЦБ) на 0,8 п.п. ВВП. Величина государственных гарантий федерального бюджета в 2016 г. не превысила 2,9% ВВП. Можно отметить, что некоторое снижение объема госгарантий относительно начала 2016 г. (3,1% ВВП) прерывает тенденцию последовательного роста, наметившуюся с 2012 г. (когда объем госгарантий составлял 1,9% ВВП).

В 2016 г. можно говорить об изменении в структуре совокупного государственного долга Российской Федерации в пользу внутренней составляющей: доля внутреннего долга за 2016 г. выросла до 72% относительно 67% годом ранее. Подобные изменения структуры долга способствуют повышению бюджетной устойчивости в целом, поскольку внутренний долг номинирован в национальной валюте, что снижает риски резкого увеличения расходов по его обслуживанию в результате колебаний валютного курса.

* * *

Роль федерального бюджета в 2016 г. в реализации целей социально-экономической политики неоднозначна. Его нельзя назвать бюджетом развития, поскольку происходило недофинансирование «производительных» расходов на человеческий капитал и инфраструктуру (что является устойчивым трендом последних лет). В то же время бюджет 2016 г. трудно назвать и бюджетом стабилизации, поскольку наблюдался устойчивый

дефицит (как общий, так и первичный), на покрытие которого была израсходована значительная часть Резервного фонда, заметно выросли расходы на обслуживание государственного долга. Однако следует понимать, что простых путей решения проблем здесь нет, тем более в условиях неоптимальной структуры ранее взятых социальных обязательств и неблагоприятной экономической конъюнктуры.

2.2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы¹

Анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят отражение в структуре доходов и расходов консолидированного бюджета Российской Федерации. На *рис. 21* представлены данные о доле налоговых доходов и расходов субъектов Российской Федерации в общей сумме налоговых доходов и расходов бюджетной системы России (консолидированного бюджета Российской Федерации и государственных внебюджетных фондов).

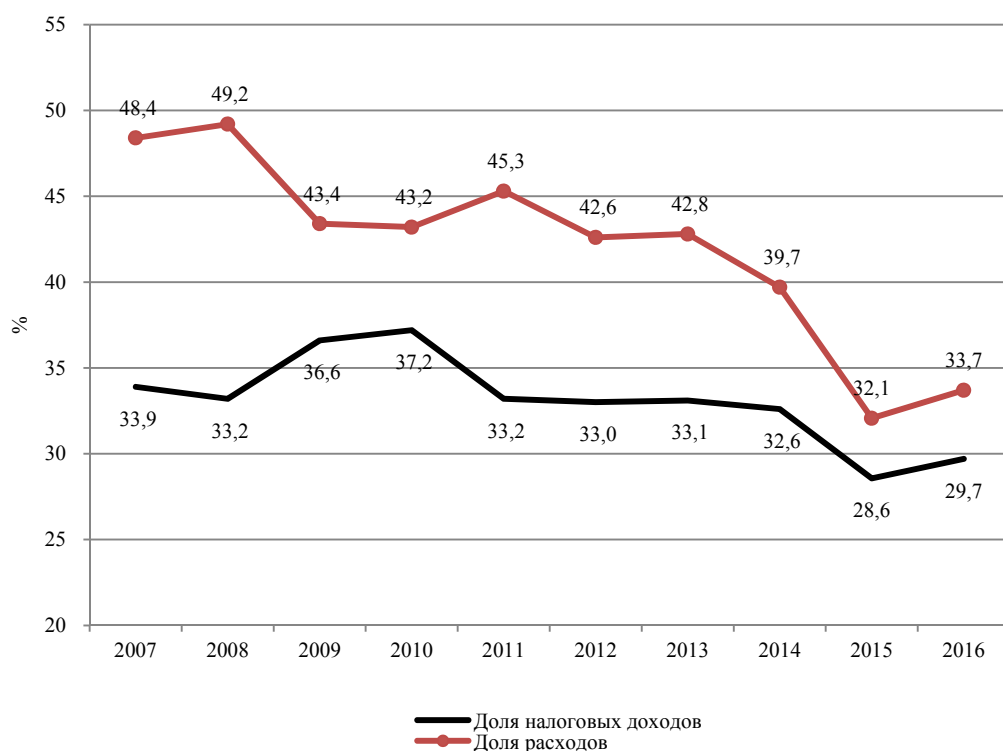


Рис. 21. Доля налоговых доходов и расходов субнациональных бюджетов в доходах и расходах бюджетной системы Российской Федерации в 2007–2016 гг., %

Примечание. Без учета Республики Крым и г. Севастополя.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

¹ Авторы раздела: И. Арлашкин – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ; Н. Барбашова – ИЭП имени Е.Т. Гайдара; А. Мамедов – ИЭП имени Е.Т. Гайдара, ИПЭИ РАНХиГС при Президенте РФ.

Из рисунка видно, что в 2016 г. прервался тренд на централизацию доходов и расходов на федеральном уровне. В 2016 г. доля расходов субнациональных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации выросла по сравнению с уровнем предыдущего года и составила около 33,7% (в целях сопоставимости временных рядов здесь и далее из расчета исключены данные по Республике Крым и г. Севастополю). Доля налоговых доходов регионов в доходах бюджетной системы за аналогичный период выросла с 28,6 до 29,7%. Отметим, что, несмотря на рост, оба показателя так и не достигли уровня 2014 г.

Рассмотрим более подробно доходную часть субнациональных бюджетов. Динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации представлена в *табл. 19*. В правой части таблицы показан реальный прирост доходов.

Таблица 19

**Доходы консолидированных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2012–2016 гг.**

	Объем доходов (в номинальном выражении), млрд руб.					Реальный прирост, %			
	2012	2013	2014	2015	2016	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2016/2015
Доходы, всего	8 064	8 165	8 743	9 191	9 785	-17,2	-3,8	-8,6	1,00
Налоговые и неналоговые доходы	6 385	6 588	7 141	7 585	8 238	-13,8	-2,7	-6,4	3,00
<i>В том числе налоговые</i>	5 800	5 967	6 461	6 890	7 493	-12,3	-2,8	-6	3,20
<i>доходы:</i>									
налог на прибыль	1 980	1 720	1 962	2 099	2 272	-33,1	2,4	-5,2	2,70
НДФЛ	2 261	2 499	2 679	2 788	2 803	-6,6	-3,7	-7,9	-4,60
налоги на совокупный доход	272	293	314	346	385	19,8	-3,8	-2,7	5,60
налоги на имущество	785	901	955	1 067	1 115	20,7	-4,8	-1,3	-0,90
акцизы	442	491	479	484	659	42,6	-12,4	-10,5	29,20
Трансферты	1 624	1 515	1 545	1 538	1 547	-24,1	-8,4	-18,5	-4,60
Прочие доходы	56	62	57	68	0	-75,1	-17,4	4,8	-100,00

Примечание. Без учета Республики Крым и г. Севастополя.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Как видно из данных *табл. 19*, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 г. демонстрируют рост по отношению к уровню 2015 г. на 1% в реальном выражении. Отметим, что поступления и по суммарным доходам, и по налоговым доходам в реальном выражении в 2016 г. впервые с 2012 г. демонстрируют положительную динамику (в первую очередь за счет налога на прибыль, налогов на совокупный доход и акцизов), что свидетельствует о некотором оживлении в экономике. Вместе с тем следует отметить продолжающуюся тенденцию снижения реальных поступлений от НДФЛ, которая говорит о падении реального благосостояния населения даже в условиях замедления инфляции. Сокращение объема в реальном выражении трансфертов из федерального бюджета на 4,6% по сравнению с уровнем 2015 г. прежде всего отрицательно сказывается на уровне бюджетной обеспеченности дотационных регионов.

Рассмотрим теперь более подробно ситуацию с поступлениями налоговых и неналоговых доходов в региональном разрезе (табл. 20).

Таблица 20

Группировка регионов России в зависимости от изменения основных видов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2015 и 2016 гг., ед.

	Изменение основных видов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации											
	рост более чем на 25%		рост от 10 до 25%		рост менее чем на 10%		снижение менее чем на 10%		снижение от 10 до 25%		снижение более чем на 25%	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
	в номинальном выражении											
Налоговые и неналоговые доходы, всего	2	5	16	47	49	26	15	5	1	0	0	2
Налог на прибыль	15	35	16	27	15	8	12	3	15	9	10	3
НДФЛ	0	1	4	11	56	71	23	2	0	0	0	0
	в реальном выражении											
Налоговые и неналоговые доходы, всего	2	0	0	15	9	49	48	16	24	3	0	2
Налог на прибыль	9	29	6	23	10	11	19	8	21	8	18	6
НДФЛ	0	2	0	5	2	46	41	31	40	1	0	0

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Сопоставление динамики основных видов собственных доходных источников региональных бюджетов в 2015 и 2016 гг. показывает, что в 2016 г. наблюдается существенный прирост доходных поступлений, в том числе в реальном выражении. Если в 2015 г. положительную динамику по налоговым и неналоговым доходам в реальном выражении демонстрировало 11 регионов, то в 2016 г. данный показатель вырос до 64, т.е. лишь у 21 региона наблюдается снижение реальных доходов. При этом основной прирост доходов обеспечивает налог на прибыль. Если в 2015 г. поступления по налогу на прибыль в реальном выражении выросли у 25 регионов, причем лишь у 9 субъектов рост составил более 25%, то в 2016 г. поступления по данному налогу в реальном выражении выросли у 68 регионов, при этом темп роста более 25% наблюдался в 29 субъектах РФ.

Наилучшую динамику собственных доходов в 2016 г. демонстрируют Республика Крым (29%), г. Севастополь (26%), Чеченская Республика (26%), Магаданская (26%) и Ульяновская (27%) области. Лидерами роста поступлений по налогу на прибыль в региональные бюджеты стали Чеченская Республика (173%), Республика Тыва (139%), Республика Ингушетия (100%).

Темп роста поступлений НДФЛ в 2016 г. более сдержанный: для абсолютного большинства регионов (46 из 85) он находится в диапазоне от 0 до 10%.

По отдельным регионам наблюдается значительное снижение собственных доходов консолидированного бюджета. Так, налоговые и неналоговые доходы Сахалинской области и Ненецкого автономного округа в 2016 г. сократились на 31 и 27% соответственно по сравнению с уровнем предыдущего года, главным образом за счет сокращения региональной ставки по налогу на прибыль в целях привлечения потенциальных инвесторов.

В целом следует отметить улучшение ситуации с собственными доходами субфедеральных бюджетов в 2016 г. по сравнению с параметрами 2015 г. Большинство регионов демонстрируют рост собственных доходов в реальном выражении (55 регионов в 2016 г. против 11 в 2015 г.). При этом темпы роста собственных доходов большинства субъектов РФ (49 регионов из 85) находятся в интервале от 0 до 10%. В 2015 г. большинство

регионов были сгруппированы в коридоре от -10 до 0% (таких субъектов было 48). Положительным фактором, повлиявшим на показатели консолидированных бюджетов, является снижение уровня инфляции (5,4% в 2016 г. против 12,9% в 2015 г.). Следует отметить, что существенный рост налоговых доходов показывают как регионы с развитой экономической базой (Вологодская область), так и субъекты с относительно невысоким уровнем доходного потенциала (Республика Крым, Ингушетия, Тыва). Наибольший уровень падения собственных доходов зафиксирован в регионах, которые ввели налоговые льготы (Ненецкий автономный округ, Сахалинская область), т.е. сокращение доходов является в данном случае инструментом развития, а не последствием кризиса. Таким образом, анализ динамики собственных доходов в разрезе субъектов позволяет сделать выводы о некотором оживлении российской экономики в 2016 г. по сравнению с предыдущим годом.

Проанализируем изменения, которые произошли уже в расходной части консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 г. (табл. 21).

Таблица 21

**Расходы консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации
в 2015–2016 гг.**

	% к итогу		% ВВП		Прирост, %	
	2015	2016	2015	2016	в номинальном выражении	в реальном выражении
Общегосударственные вопросы	6,4	6,3	0,73	0,73	3,0	-2,3
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,1	1,1	0,13	0,13	8,9	3,4
Национальная экономика В том числе:	19,7	20,2	2,24	2,33	7,2	-5,1
сельское хозяйство и рыболовство	3,3	2,8	0,38	0,32	-11,7	-16,2
транспорт	4,2	4,4	0,48	0,51	9,7	4,1
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	7,8	8,7	0,89	1,01	17,1	11,1
другие вопросы в области национальной экономики	2,4	4,3	0,27	0,49	86,3	76,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	9,0	9,4	1,03	1,09	9,7	4,1
Охрана окружающей среды	0,2	0,2	0,02	0,03	17,0	11,0
Образование В том числе:	26,1	25,6	2,97	2,97	2,9	-2,3
дошкольное образование	7,3	6,8	0,83	0,79	-2,4	-7,4
общее образование	14,6	14,7	1,66	1,70	5,6	0,1
среднее профессиональное образование	2,0	1,9	0,23	0,22	0,9	-4,3
другие вопросы в области образования	1,3	2,2	0,15	0,26	77,9	68,8
Культура, кинематография	3,3	3,4	0,38	0,40	8,8	3,2
Здравоохранение	14,3	12,9	1,63	1,49	-5,5	-10,3
Социальная политика	15,8	16,6	1,80	1,93	10,5	4,8
Физическая культура и спорт	2,0	2,1	0,23	0,25	11,7	6,0
Средства массовой информации	0,5	0,4	0,06	0,05	-8,7	-13,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	1,6	1,5	0,18	0,18	1,3	-3,9
Расходы, всего	100,0	100,0	11,39	11,57	4,8	-0,6

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Из табл. 21 можно сделать вывод, что структура расходов субъектов РФ достаточно стабильна, хотя наблюдается небольшое сокращение бюджетного финансирования социальных отраслей, главным образом здравоохранения и дошкольного образования. При этом выросли расходы на социальную политику, физическую культуру и спорт. В сфере поддержки реального сектора наибольшее сокращение пришлось на поддержку сельского хозяйства.

Далее рассмотрим динамику основных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в долях ВВП (табл. 22).

Таблица 22

Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации в 2012–2016 гг., % ВВП

	2012	2013	2014	2015	2016
Доходы	12,05	11,49	11,04	11,04	11,56
В том числе:					
налог на прибыль	2,96	2,42	2,48	2,52	2,65
НДФЛ	3,38	3,52	3,38	3,35	3,51
трансферты из ФБ	2,15	2,13	2,17	1,85	1,90
Расходы	12,47	12,39	12,76	11,39	11,57
Дефицит (-) / профицит (+)	-0,42	-0,9	-0,66	-0,23	-0,01
Справочно: ВВП, млрд руб.	66 927	71 055	79 200	83 233	85 881

Примечание. Без учета Республики Крым и г. Севастополя.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Из данных табл. 22 видно, что доходы региональных бюджетов, в том числе поступления НДФЛ, налога на прибыль, а также трансферты из федерального бюджета, выраженные в долях ВВП, выросли в 2016 г. по сравнению с уровнем 2015 г. При этом дефицит бюджета в 2016 г. сократился до минимума за последние 5 лет.

Рассмотрим подробнее ситуацию, сложившуюся с результатом исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ (дефицит/профицит), в разрезе отдельных регионов (табл. 23).

Таблица 23

Исполнение (дефицит/профицит) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008–2016 гг.

Год	Количество субъектов РФ, исполнивших бюджет	
	с дефицитом	с профицитом
2012	67	16
2013	77	6
2014	74	9
2015	75	8
2016	53	30

Примечание. Без учета Республики Крым и г. Севастополя.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Данные в региональном разрезе также свидетельствуют о повышении сбалансированности консолидированных бюджетов РФ и в целом об улучшении ситуации в сфере региональных финансов.

Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета регионам сократился в 2016 г. по сравнению с 2015 г. как в номинальном выражении (-2,2%), так и в долях ВВП (-0,09 п.п. ВВП) (табл. 24). При этом снижение произошло по всем видам

межбюджетных трансфертов, кроме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и иных межбюджетных трансфертов. Впрочем, увеличение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности (+0,02 п.п. ВВП) не компенсирует в полной мере сокращения дотаций на обеспечение сбалансированности (-0,04 п.п. ВВП). Наибольшее снижение как в номинальном выражении, так и в долях ВВП произошло по субсидиям. Несущественно в номинальном выражении сократились субвенции и выросли иные межбюджетные трансферты. Эти изменения отразились и на структуре федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов РФ. Так, в 2016 г. по сравнению с 2015 г. на 2,9 п.п. снизилась доля субсидий, а доля дотаций, напротив, выросла на 1,3 п.п.

Таблица 24

Трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в 2014–2016 гг.

	2014		2015		2016		Прирост в 2016 г. к уровню 2015 г.	
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	номинальный, %	п.п. ВВП
Трансферты регионам, всего	1607	100	1603,6	100	1 567,8	100	-2,2	-0,09
Дотации	774,7	48,2	650,9	40,6	656,2	41,9	0,8	-0,01
В том числе:								
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	439,8	27,4	487,7	30,4	513,7	32,8	5,3	0,02
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	334,9	20,8	163,2	10,2	131,7	8,4	-19,3	-0,04
Субсидии	409,9	25,5	400,2	25,6	356,5	22,7	-10,9	-0,06
В том числе:								
субсидии на развитие национальной экономики	241,9	15,1	258,2	16,1	231,9	14,8	-10,2	-0,04
Субвенции	308,2	19,2	336,6	21	334,3	21,3	-0,7	-0,01
Иные межбюджетные трансферты	114,2	7,1	215,9	13,5	220,8	14,1	2,3	0,00

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Изменение объема субвенций свидетельствует о снижении зависимости субнациональных бюджетов в части исполнения делегированных полномочий. В то же время в 2016 г. количество субвенций выросло до 30 (в 2015 г. оно составило 27). Из этого числа 10 субвенций – это отдельные субвенции Республике Крым и г. Севастополю, причем некоторые из них дублируют субвенции, предоставляемые прочим субъектам Российской Федерации.

Значительную часть межбюджетных трансфертов регионам в 2016 г. составили субсидии (22,7%). В 2016 г. предоставлялось 98 видов субсидий, притом что государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (далее – ГП «Развитие федеративных отношений...») предусмотрено сокращение числа субсидий в 2016 г. до 86. Таким образом, в 2016 г. заявленной консолидации и оптимизации количества субсидий не произошло.

Объем иных межбюджетных трансфертов вырос в номинальном выражении, но не изменился в долях ВВП, при этом количество иных межбюджетных трансфертов по сравнению с 2015 г. выросло с 50 до 57. При этом стоит учитывать, что их предоставление и распределение не всегда прозрачны и формализованы.

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

Следует отметить, что рост доли дотаций в структуре межбюджетных трансфертов регионам (табл. 25) обеспечивается в основном сокращением объемов целевой финансовой помощи и лишь незначительным ростом объемов нецелевых трансфертов. Положительно следует расценивать рост объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности с одновременным сокращением объема дотаций на обеспечение сбалансированности, поскольку распределение последних осуществляется на значительно менее прозрачных принципах.

Таблица 25

Динамика доли дотаций в межбюджетных трансфертах

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

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

При анализе процесса выделения федеральным центром трансфертов регионам важно рассмотреть влияние федеральной помощи на дифференциацию доходов субъектов Российской Федерации, оценив выравнивающие свойства финансовой помощи из федерального бюджета (табл. 26).

Таблица 26

Коэффициент вариации доходов консолидированных региональных бюджетов (на душу населения с учетом индекса бюджетных расходов) в 2012–2016 гг., %

Год	Налоговые доходы	Налоговые доходы и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Налоговые доходы, дотации, субсидии
2012	66,1	57,8	51,9
2013	63,7	55,3	48,1
2014	59,0	51,2	49,9
2015	66,1	60,3	56,0
2016	55,6	42,1	37,3

Источник: Федеральное казначейство; Минфин России; расчеты авторов.

Как видно из табл. 25, в 2016 г. уменьшилась дифференциация доходов субнациональных бюджетов. Коэффициент вариации налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сократился с 66,1 до 55,6%, что в значительной степени связано с резким падением налоговых доходов в Сахалинской области в 2016 г. Коэффициент вариации доходов региональных бюджетов с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности снизился с 60,3 до 42,1%. Если же рассматривать результат после выделения всех дотаций и субсидий, то данный коэффициент вариации сократился до 37,3% (56% в 2015 г.).

Дефицит и долг на региональном уровне

В табл. 27 представлена структура источников финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012–2016 гг.

Таблица 27

Источники финансирования дефицита консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012–2016 гг., млрд руб.

	2012	2013	2014	2015	2016
Источники финансирования дефицита, итого	278,5	642,0	447,8	171,6	12,6
Финансирование дефицита за счет внутренних источников	278,5	642,8	447,8	171,6	40,8
Государственные (муниципальные) ценные бумаги	38,2	77,6	-9,2	-5,8	32,0
Кредиты кредитных организаций	162,3	282,6	217,4	101,6	-102,6
Бюджетные кредиты	5,0	43,0	169,3	167,4	181,6
Кредиты международных финансовых организаций	0,0	2,2	-1,1	0,0	-0,6
Изменение остатков средств	-74,6	98,1	19,2	77,4	-32,0
Иные источники	147,6	139,3	52,2	-168,9	-37,6
Финансирование дефицита за счет внешних источников	0,0	-0,8	0,0	0,0	-28,2

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Как видно из приведенных данных, в целом по консолидированным бюджетам субъектов РФ ситуация оказалась более благоприятной, чем в 2012–2015 гг.: дефицит бюджетов составил лишь 12,6 млрд руб., что на порядок ниже значений за предыдущие годы. При этом обращает внимание сальдо по коммерческим (банковским) и бюджетным кредитам. Впервые за рассматриваемый период сальдо по банковским кредитам оказалось отрицательным и, более того, существенным по абсолютному объему (-102,6 млрд руб.), т.е. объем погашения превысил объем новых кредитов. При этом сальдо по бюджетным кредитам, напротив, оказалось положительным и сопоставимым по абсолютному объему (181,6 млрд руб.) с сальдо по коммерческим кредитам. Эти цифры отражают политику федерального центра по замещению в структуре регионального долга более дорогих банковских кредитов существенно более дешевыми бюджетными кредитами (предоставляются под ставку 0,1% годовых). Несколько повысилась роль ценных бумаг, сальдо по которым в отличие от двух предыдущих лет оказалось положительным (32,0 млрд руб.), однако существенно меньшим, чем сальдо бюджетных кредитов.

Таблица 28

Объемы государственного и муниципального долга субнациональных бюджетов в 2012–2016 гг.

	На конец 2012 г.		На конец 2013 г.		На конец 2014 г.		На конец 2015 г.		На конец 2016 г.	
	% ВВП	прирост, к предш. году, п.п. ВВП	% ВВП	прирост, к предш. году, п.п. ВВП	% ВВП	прирост, к предш. году, п.п. ВВП	% ВВП	прирост, к предш. году, п.п. ВВП	% ВВП	прирост, к предш. году, п.п. ВВП
Всего по региональным бюджетам	2,00	–	2,40	0,40	2,70	0,20	2,90	0,20	2,74	-0,16
Всего по региональным бюджетам (без г. Москвы и Московской области)	1,60	–	2,10	0,50	2,30	0,30	2,60	0,20	2,55	-0,05
Всего по муниципальным бюджетам	0,40	–	0,40	0,00	0,40	0,00	0,40	0,00	0,42	0,02

Источник: Минфин России; Росстат; расчеты авторов.

В целом динамика регионального долга за 2012–2015 гг. показывала устойчивую тенденцию к росту с 2,0% ВВП на конец 2012 г. до 2,9% ВВП на конец 2015 г. (табл. 28).

По итогам 2016 г. объем регионального долга несколько снизился: на 0,16 п.п. – до 2,7% ВВП (в номинальном выражении объем долга все же немного увеличился: на 1,5%, или на 35 млрд руб.), а на муниципальном уровне незначительно вырос: на 0,02 п.п. – до 0,42% ВВП. Таким образом, в отчетном году удалось остановить существенное наращивание объемов долга на региональном уровне. С учетом незначительного объема накопленных обязательств в целом региональный и муниципальный долг не является на текущий момент существенным макроэкономическим риском в целом для бюджетной системы страны. В то же время для более корректной оценки ситуации с региональным долгом и связанных с ним бюджетных рисков необходимо провести анализ уже в разрезе отдельных субъектов РФ (табл. 29).

Таблица 29

**Динамика государственного долга бюджетов субъектов
Российской Федерации за период 2012–2015 гг.**

	Динамика объема государственного долга субъектов РФ за соответствующий период (в номинальном выражении), количество субъектов РФ						
	рост более чем на 50%	рост от 15 до 50%	рост менее чем на 15%	не изменился	снижение менее чем на 15%	снижение от 15 до 50%	снижение более чем на 50%
2012	18	29	14	0	8	10	1
2013	31	36	8	0	6	1	0
2014	12	44	18	0	5	1	2
2015	7	27	31	0	15	1	0
2016	1	13	33	3	25	6	1

Примечание. Архангельская область и Ненецкий АО представлены в расчетах как один субъект; данные приведены без учета Крымского федерального округа (для полной сопоставимости разных лет).

Источник: Минфин России; расчеты авторов.

Данные по динамике объема долга в разрезе отдельных регионов также подтверждают улучшение ситуации со сбалансированностью консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2016 г. Существенно снизилось количество регионов с приростом объема долга на 15% и более, при этом только один регион нарастил долг более чем на 50% (Тюменская область). В 2 раза – с 16 до 32 – увеличилось количество субъектов, снизивших объемы долга в течение года, при этом город Москва снизил свою задолженность более чем на 50%. В итоге, хотя количество регионов с ростом объемов долга (47) по-прежнему заметно превышает количество регионов, продемонстрировавших его снижение (32), это соотношение существенно улучшилось по сравнению с прошлым годом (65 и 16).

Рассматривая структуру задолженности регионов РФ (рис. 22), можно отметить ее изменение в сторону заметного увеличения объема бюджетных кредитов из федерального бюджета. Доля бюджетных кредитов выросла до 42,1%, что на 7,2 п.п. выше ее значения на начало 2016 г.

Увеличение бюджетной задолженности сопровождалось существенным падением доли коммерческих кредитов (-7,3 п.п.) и незначительным приростом доли ценных бумаг (+0,8 п.п.). Таким образом, это еще раз указывает на отмеченную выше тенденцию к замещению коммерческой задолженности бюджетными кредитами в целом по региональным бюджетам, что отражает приоритеты текущей политики федерального центра в отношении регионов. Однако это создает риски дальнейшего увеличения зависимости субъектов РФ от федеральных бюджетных кредитов, что, в свою очередь, будет усиливать политическое давление на Минфин России и правительство Российской Федерации с целью принятия решения о списании или заморозке выплат по ним. Подобная мера,

хотя и выглядит простой с точки зрения решения проблемы накопленного долга в отдельных субъектах РФ, способна существенно подорвать бюджетную дисциплину на региональном уровне и усилить проблему мягких бюджетных ограничений субнациональных властей в России.

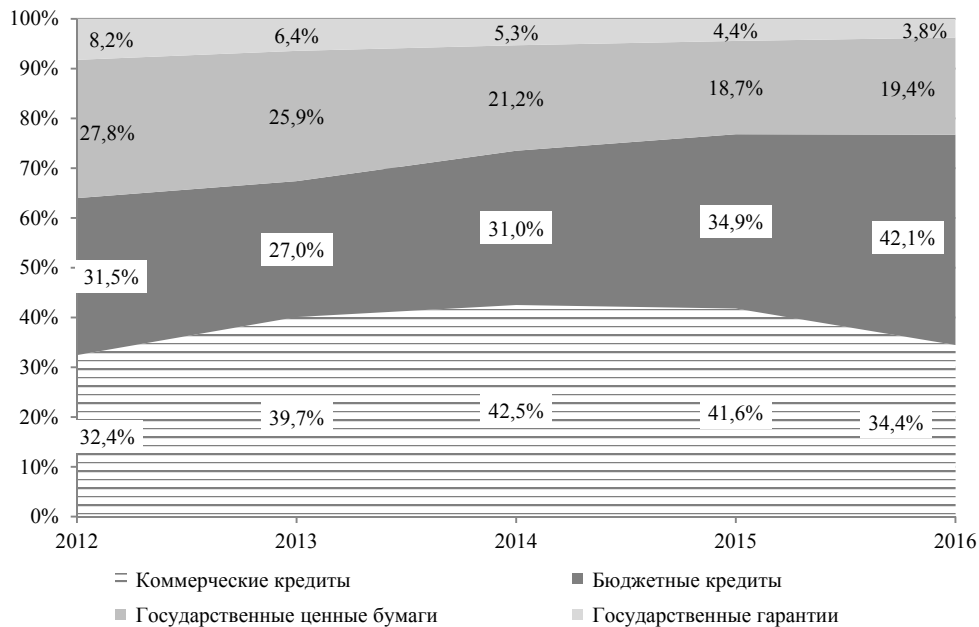


Рис. 22. Структура государственного долга субъектов Российской Федерации за период 2012–2016 гг.

Примечания. 1. Приведены данные без учета Крымского федерального округа (для полной сопоставимости разных лет). 2. В 2015–2016 гг. 0,4% в структуре государственного долга субъектов РФ занимают иные долговые обязательства, не отраженные на графике (большая часть – обязательства Кемеровской области).
Источник: Минфин России.

* * *

В целом можно говорить о том, что в 2016 г. наблюдался перелом отдельных негативных тенденций, сформировавшихся в 2014–2015 гг. Выросла доля субфедеральных бюджетов в бюджетной системе в целом, темп роста налоговых и неналоговых доходов опережал инфляцию, сокращались дефицит и объем долга (в долях ВВП). Вместе с тем можно выделить и некоторые отрицательные тренды. Так, снижение поступлений по НДС свидетельствует о сокращении реальных доходов населения. В целом финансовое положение российских регионов является неоднородным. Негативное влияние на объем региональных доходов также оказало дальнейшее снижение трансфертов из федерального бюджета.

2.2.4. Характеристика основных внебюджетных фондов¹

Ниже проведен анализ исполнения бюджетов двух основных (с точки зрения объема средств и значимости для бюджетной системы) государственных внебюджетных фондов: Пенсионного фонда России (ПФР) и Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС).

Пенсионный фонд

Доходы ПФР в 2016 г. составили 7625 млрд руб. (или 8,9% ВВП). В номинальном выражении доходы ПФР увеличились по сравнению с предыдущим годом на 7,0%, а в реальном выражении – на 1,5% (или на 0,32 п.п. ВВП). Расходы фонда составили 7829 млрд руб. (или 9,1% ВВП). В номинальном выражении расходы увеличились на 2,1%, а в реальном выражении сократились на 3,1% (или на 0,9 п.п. ВВП). Если в 2015 г. дефицит бюджета Пенсионного фонда составлял 543,6 млрд руб. (или 0,65% ВВП), то в 2016 г. он заметно снизился до 204,4 млрд руб. (или 0,24% ВВП) за счет опережающего роста доходной части.

Рассмотрим более подробно составляющие доходов ПФР в 2015–2016 гг. (табл. 30).

Таблица 30

**Доходы Пенсионного фонда России
в 2015–2016 гг., млн руб.**

	2015	2016	Номинальный рост доходов в 2016 г., в % к предыдущему году	Реальный рост доходов в 2016 г., в % к предыдущему году
1	2	3	4	5
Доходы, всего	7 126 634	7 625 248	107,0	101,5
В том числе:				
Налоговые и неналоговые доходы	4 021 467	4 258 412	105,9	100,5
Страховые взносы на обязательное социальное страхование	3 878 731	4 144 434	106,9	101,4
Безвозмездные поступления	3 105 167	3 366 836	108,4	102,9
Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации	3 091 683	3 355 303	108,5	103,0
В том числе:				
Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на обязательное пенсионное страхование	814 181	988 588	121,4	115,2
В том числе:				
Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на валоризацию величины расчетного пенсионного капитала	680 098	676 878	99,5	94,4
Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов	9 065	12 079	133,2	126,4

¹ Авторы раздела: Н. Авксентьев – НИФИ Минфина России, ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ; Е. Гришина – ИНСАП РАНХиГС при Президенте РФ.

Окончание таблицы 30

1	2	3	4	5
Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации на компенсацию выпадающих доходов бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование	342 898	392 037	114,3	108,5

Источник: 2015 г. – на основе Федерального закона от 31 октября 2016 г. № 378-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2015 год», 2016 г. – на основе данных Казначейства России (Казначейство России; бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ на 1 января 2017 г.); расчеты авторов.

Объем страховых взносов на обязательное социальное страхование в 2016 г. составил 4144 млрд руб. (или 4,83% ВВП). В номинальном выражении объем полученных страховых взносов увеличился на 6,9%, а в реальном выражении – на 1,4%. При этом объем страховых взносов по дополнительному тарифу застрахованных лиц, занятых на вредных условиях труда, сократился в 2016 г. даже в номинальном выражении на 2,9%, что отражает происходящее сокращение подобных рабочих мест.

Объем средств федерального бюджета, передаваемых бюджету ПФР, в 2016 г. составил 3355 млрд руб. В номинальном выражении он увеличился по сравнению с предыдущим годом на 8,5%, а в реальном выражении – на 3,0%. При этом основной по объему трансферт из федерального бюджета на обязательное пенсионное страхование составил в 2016 г. 988,6 млрд руб., что больше в реальном выражении на 15,2% уровня 2015 г. Объем средств, передаваемых ПФР на выплату пенсий по государственному обеспечению, а также на валоризацию величины расчетного пенсионного капитала, сократился в реальном выражении на 7,5 и 5,6% соответственно. В то же время трансферты на выплату пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов, а также в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, напротив, увеличились на 26,4 и 8,5% соответственно.

Рассмотрим более подробно составляющие расходов ПФР за 2016 г. (табл. 31).

Таблица 31

Расходы Пенсионного фонда России в 2015–2016 гг., млн руб.

1	2015	2016	Номинальный рост расходов в 2016 г., в % к предыдущему году	Реальный рост расходов в 2016 г., в % к предыдущему году
1	2	3	4	5
Расходы бюджета, всего	7 670 270	7 829 672	102,1	96,9
В том числе:				
Общегосударственные вопросы	104 781	107 256	102,4	97,1
В том числе выполнение функций аппаратами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	102 414	106 447	103,9	98,6
Социальная политика	7 565 387	7 722 322	102,1	96,9
Пенсионное обеспечение	6 264 047	6 613 400	105,6	100,2
В том числе:				
Выплата федеральной социальной доплаты к пенсии в рамках социальных выплат по непрограммным направлениям деятельности органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (социальное обеспечение и иные выплаты населению)	42 145	99 807	236,8	224,7

Окончание таблицы 31

1	2	3	4	5
Выплата страховой пенсии в рамках социальных выплат по непрограммным направлениям деятельности органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (социальное обеспечение и иные выплаты населению)	5 782 134	6 050 187	104,6	99,3
Выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению в рамках социальных выплат по непрограммным направлениям деятельности органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (социальное обеспечение и иные выплаты населению)	390 950	414 886	106,1	100,7
Социальное обеспечение населения	444 145	462 053	104,0	98,7
В том числе передача средств пенсионных накоплений в негосударственные пенсионные фонды в рамках реализации государственных функций в области социальной политики по непрограммным направлениям деятельности органов управления государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (социальное обеспечение и иные выплаты населению)	527 033	279 669	53,1	50,4

Источник: 2015 г. – на основе Федерального закона от 31 октября 2016 г. № 378-ФЗ «Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2015 г.», 2016 г. – на основе данных Казначейства России (Казначейство России; бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ на 1 января 2017 г.); расчеты авторов.

Расходы ПФР по направлению «Выполнение функций аппаратами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации» составили в 2016 г. 106,4 млрд руб., что на 1,4% меньше в реальном выражении, чем в 2015 г. Расходы по разделу «Социальная политика» составили 7722 млрд руб., снизившись в реальном выражении на 3,1%. И лишь объем расходов на «Пенсионное обеспечение» вырос как в номинальном выражении (+5,6%), так и в реальном (+0,2%). При этом расходы на выплату страховой пенсии в реальном выражении сократились на 0,7%, а на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, напротив, увеличились на 0,7%. В 2016 г. объем расходов на выплату накопительной пенсии вырос на 35,4% в реальном выражении, что отражает увеличение доли лиц, имеющих право на накопительную пенсию, среди тех, кто вышел на пенсию в рассматриваемый период.

Существенный рост расходов наблюдался по направлению «Выплата федеральной социальной доплаты к пенсии». Расходы на данному направлению увеличились в номинальном выражении в 2,4 раза – с 42,1 млрд руб. в 2015 г. до 99,8 млрд руб. в 2016 г., что было связано в том числе с переходом части регионов от предоставления региональной социальной доплаты к федеральной.

Расходы ПФР по направлению «Социальное обеспечение населения» составили в 2016 г. 462,1 млрд руб., что на 4,0% больше уровня предыдущего года в номинальном выражении (в реальном выражении +1,3%). При этом расходы на осуществление ежемесячных денежных выплат (ЕДВ) инвалидам составили 298,0 млрд руб., (увеличение на 1,8% в реальном выражении), а расходы на предоставление материнского (семейного) капитала достигли 281,6 млрд руб. (увеличение на 5,5%). Расходы на предоставление ЕДВ ветеранам в реальном выражении, напротив, сократились на 0,7%. Расходы на компенсационные выплаты лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами и детьми-инвалидами, составили 67,2 млрд руб. (увеличение на 1,1% в реальном выражении). Даже в номинальном выражении произошло сокращение расходов по направлениям, связанным с социальной поддержкой Героев Советского Союза и Героев Социалистического Труда, обусловленное естественной убылью указанных категорий.

В целом можно сделать вывод о том, что сбалансированность бюджета ПФР в 2016 г. улучшилась: снизился дефицит (на 0,42 п.п. ВВП) и повысились доходы бюджета, связанные с увеличением объема страховых взносов на выплату страховой пенсии (на 0,16 п.п. ВВП).

Федеральный фонд ОМС

Общий объем доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования (ФФОМС) в 2016 г. составил 1658 млрд руб. (табл. 32). В структуре доходов доминирующее положение (около 98%) занимают взносы по обязательному медицинскому страхованию населения: 1006 млрд руб. – взносы по обязательному медицинскому страхованию работающего населения (в том числе 11 млрд – взносы за самозанятых) и 618 млрд руб. – взносы за неработающее население. Трансферт на компенсацию выпадающих доходов ФФОМС, предоставляемый федеральным бюджетом в связи с применением некоторыми категориями плательщиков льготных ставок по обязательному медицинскому страхованию (ОМС), составил 25,4 млрд руб. Последней из значимых статей доходов ФФОМС традиционно является возврат не использованных в прошлом году целевых трансфертов, который в 2016 г. составил 7,7 млрд руб.

Таблица 32

Доходы Федерального фонда ОМС в 2016 г.

Доходы	Исполнено, млрд руб.	% исполнения	Реальное изменение по сравнению с 2015 г., %
Всего	1657,6	99,8	0,0
В том числе:			
Страховые взносы на обязательное медицинское страхование работающего населения	1006,4	98,8	3,6
Страховые взносы на обязательное медицинское страхование неработающего населения	617,8	100,0	-4,9
Межбюджетный трансферт бюджету Федерального фонда обязательного медицинского страхования на компенсацию выпадающих доходов бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное медицинское страхование	25,4	100,0	1,2
Возврат неиспользованных трансфертов прошлых лет	7,7	–	-38,2

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

В реальном выражении доходы ФФОМС в 2016 г. практически не изменились по сравнению с 2015 г. – падение составило около 0,04%. Однако необходимо учитывать, что до прошлого года наблюдался постоянный рост реальных доходов ФФОМС, и его остановка может привести к обострению проблемы дефицита средств ОМС в будущем, особенно с учетом необходимости доведения заработных плат медицинского персонала до уровней, установленных майскими указами президента РФ 2012 г.

Расходы ФФОМС в 2016 г. составили 1590 млрд руб., причем большую часть данных средств (1459 млрд руб., или 92% всех расходов) составила субвенция, передаваемая территориальным фондам ОМС на выполнение базовой программы ОМС (табл. 33).

Расходы Федерального фонда ОМС в 2016 г.

Расходы	Исполнено, млрд руб.	% исполнения	Реальное изменение по сравнению с 2015 г., %
Всего	1590,2	94,2	-7,9
В том числе:			
Субвенции бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на финансовое обеспечение организации обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации	1458,6	100,0	-3,0
Иные межбюджетные трансферты на осуществление единовременных выплат медицинским работникам	2,9	91,9	49,2
Иные межбюджетные трансферты бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на дополнительное финансовое обеспечение оказания специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования	15,0	100,0	51,1
Оплата медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также профилактического медицинского осмотра ребенка в течение первого года жизни	17,8	95,0	-7,9
Финансовое обеспечение оказания высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования	89,0	98,1	8,7
Софинансирование расходов, возникающих при оказании гражданам Российской Федерации высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования	5,4	90,0	1,8
Дотация на сбалансированность, передаваемая федеральному бюджету из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования	0,0	0,0	-100,0
Прочие расходы	1,5	29,1	-81,1
Результат исполнения бюджета: профицит (+) / дефицит (-)	+67,7	-251,9	-98,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Кроме того, в пользу территориальных фондов ОМС были переданы иные межбюджетные трансферты на единовременные выплаты медицинским работникам (2,9 млрд руб.) и на дополнительное финансовое обеспечение специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, включенной в базовую программу ОМС (15 млрд руб.). При этом неисполненные назначения имеются лишь в части передачи трансферта на единовременные выплаты медицинским работникам: первоначально на него предполагалось выделить 3,2 млрд руб.

Трансферт на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и в послеродовом периоде, а также профилактического медицинского осмотра ребенка в течение первого года жизни, ежегодно передаваемый ФФОМС в пользу Фонда социального страхования, в 2016 г. составил 17,8 млрд руб., что в номинальном выражении примерно на 3% меньше, чем в 2015 г.

За 2016 г. ФФОМС также осуществил два трансферта в пользу федерального бюджета: на финансовое обеспечение оказания высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС (89 млрд руб.), и на софинансирование расходов, возникающих при оказании гражданам Российской Федерации высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС (5 млрд руб.). Исполнение по ним составило 98 и 90% соответственно.

Первоначально в бюджет ФФОМС был заложен еще один трансферт, который планировалось передать в пользу федерального бюджета: дотация на сбалансированность (или

так называемый «обратный трансферт») в размере 91,2 млрд руб. Впервые данный трансферт был осуществлен в 2015 г., тогда он составил около 92 млрд руб. Пункт 22 ст. 51 Федерального закона № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» предусматривал сохранение данного трансферта и в 2016 г., однако в конце года это положение было признано утратившим силу, что в конечном итоге позволило сохранить данные средства в ФФОМС. Неформальной причиной отмены «обратного трансферта» стала необходимость накопления средств ФФОМС для последующего повышения заработных плат медицинских работников. В то же время отмена «обратного трансферта» позволила впервые с 2013 г. исполнить бюджет ФФОМС с профицитом, который составил более 67 млрд руб. Кроме того, она отчасти объясняет существенное (около 8%) снижение реальных расходов ФФОМС по сравнению с 2015 г. Реальному уменьшению расходов также способствовало 3%-ное снижение объема субвенций на исполнение базовой программы ОМС.

