

Раздел 2. Денежно-кредитная и бюджетная сферы

2.1. Денежно-кредитная политика¹

2.1.1. Направленность денежно-кредитной политики

В 2018 г. произошло изменение направленности денежно-кредитной политики ЦБ РФ: впервые с декабря 2014 г. Банк России повысил ключевую ставку. После снижения ключевой ставки 9 февраля и 23 марта на 0,25 п.п. до 7,5% годовых и 7,25% годовых соответственно 14 сентября ЦБ РФ увеличил ставку на 0,25 п.п. до 7,5% годовых, а 14 декабря – еще на 0,25 п.п. до 7,75% годовых.

Переход Банка России к нейтральной денежно-кредитной политике² замедлился еще в 2017 г. В 2018 г. в результате введения новых антироссийских санкций в апреле и августе, вызвавших отток капитала из РФ и снижение курса рубля, принятия решения о повышении НДС с 2019 г., снижения цен на энергоносители в конце года, опасений относительно возможного роста инфляционных ожиданий возникли новые препятствия для сокращения процентных ставок. Повышение ключевой ставки Банком России продемонстрировало его решимость обеспечить возврат инфляции к целевому значению в среднесрочной перспективе. Так, в соответствии с прогнозом ЦБ РФ, по итогам 2019 г. инфляция может достичь 5–5,5% и вернется к целевому ориентиру лишь в 2020 г.

Помимо изменения направленности монетарной политики, значимым решением ЦБ РФ, принятым в августе 2018 г., стала приостановка покупки валюты на внутреннем валютном рынке для Минфина России в рамках бюджетного правила до января 2019 г. Данная мера была направлена на снижение волатильности на финансовых рынках. При неблагоприятных внешних условиях такие интервенции

¹ Авторы раздела: А. Божечкова, Институт Гайдара, РАНХиГС; А. Киюцевская, Институт Гайдара, РАНХиГС; А. Кнобель, Институт Гайдара, РАНХиГС, ВАВТ; П. Трунин, Институт Гайдара, РАНХиГС.

² Под нейтральной денежно-кредитной политикой понимается установление такой ключевой ставки, при которой обеспечиваются достижение целевого ориентира по инфляции и нулевой разрыв выпуска. Нейтральный уровень ставки процента не оказывает ни стимулирующего, ни сдерживающего воздействия на реальный сектор экономики.

действительно могут быть дополнительным источником давления на рубль и роста курсовой волатильности. Решение об отложенных в 2018 г. покупках иностранной валюты на внутреннем рынке будет приниматься после возобновления регулярных покупок в январе 2019 г. В соответствии с планом ЦБ РФ отложенные покупки могут быть осуществлены в течение 2019 г. и последующих лет.

Несмотря на некоторое ускорение инфляции и инфляционных ожиданий в 2018 г., условия кредитования оставались относительно жесткими. Так, реальная ставка по кредитам юридическим лицам сроком до года, рассчитанная по фактической инфляции за предыдущие 12 месяцев, в отдельные месяцы сохранялась на уровне конца 2014 г. – начала 2015 г. (рис. 1). Поддержание реальной ставки денежного рынка в положительной области сдерживает рост потребительской и инвестиционной активности, оказывая понижающее давление на инфляцию, а также поддерживает привлекательность сбережений, но несет при этом риски замедления экономического роста.

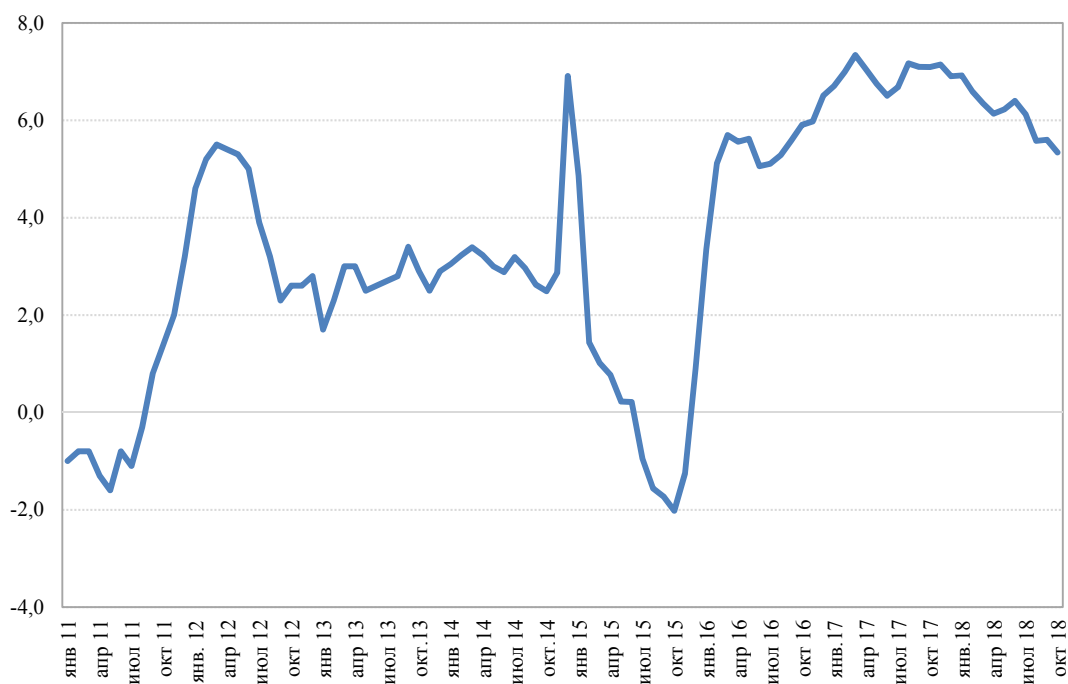


Рис. 1. Реальная ставка процента по кредитам юридическим лицам до года в РФ в 2011–2018 гг., % годовых¹

В 2018 г. реальная ставка процента денежной политики оставалась одной из самых высоких в мире (см. табл. 1 и рис. 2). По итогам 2018 г. ключевая ставка ЦБ РФ превышала инфляцию на 3,5 п.п.

¹ Реальная ставка процента рассчитана с использованием данных по инфляции за предыдущие 12 месяцев, исходя из предпосылки об адаптивном характере инфляционных ожиданий в России.

Таблица 1

**Инфляция и ключевая ставка в ряде развитых и развивающихся стран
(на конец 2018 г.)***

	Фактическая инфляция, %	Ключевая ставка, %
Развивающиеся страны		
Польша	1,19	1,5
Перу	2,19	2,75
Индия	2,19	6,5
Чили	2,57	2,75
Венгрия	2,71	0,9
Индонезия	3,13	6
Колумбия	3,18	4,25
Бразилия	3,75	6,5
Россия	4,27	7,75
Южная Африка	4,4	6,75
Мексика	4,83	8,25
Казахстан	5,3	9,25
Турция	20,3	24
Развитые страны		
ЕС	1,6	0
Австралия	1,8	1,5
Новая Зеландия	1,9	1,75
США	1,91	2,5
Канада	1,99	1,75
Великобритания	2	0,75
Чехия	2,02	1,75
Норвегия	3,49	0,75
Исландия	3,74	4,5

* Данные по инфляции – декабрь 2018 г. к декабрю 2017 г., данные по ключевой ставке – на конец 2018 г.

Источник: интернет-сайты центральных банков.

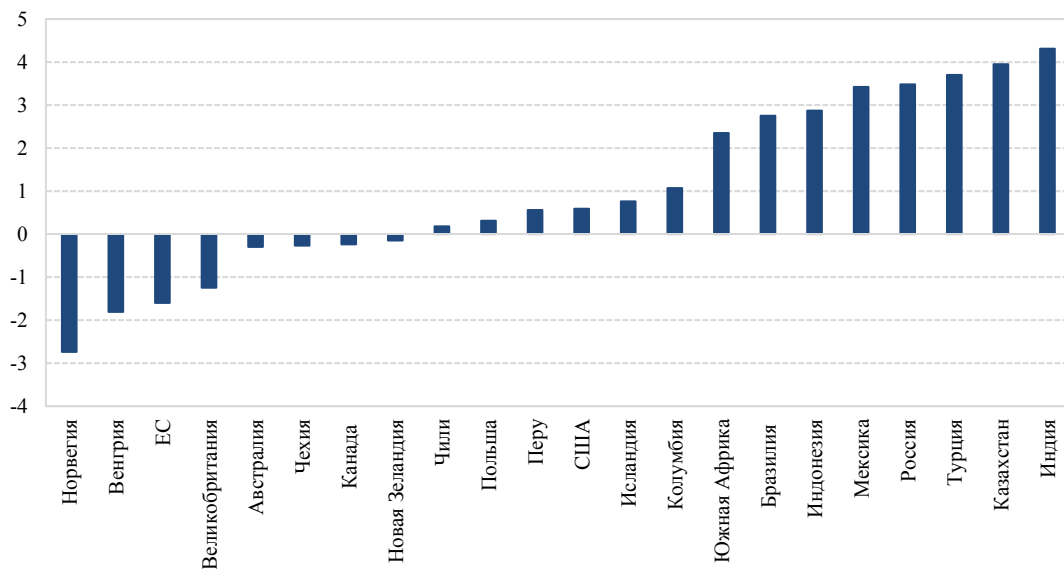


Рис. 2. Реальная ключевая ставка процента на конец октября 2018 г., % годовых (измерена на основе инфляции за предыдущие 12 месяцев)

Источник: сайты центральных банков, расчеты авторов.

Таким образом, сохранение старых и появление дополнительных инфляционных рисков, упомянутых выше, пока не позволило Банку России перейти к более мягкой политике. Вновь приступить к снижению ставок можно будет после прохождения пика инфляции, ожидаемого в середине 2019 г. При этом появление новых рисков может отодвинуть смягчение денежно-кредитной политики еще дальше.

2.1.2. Денежный рынок

В 2018 г. денежный рынок продолжил функционировать в условиях структурного профицита ликвидности банковского сектора¹, сформировавшегося еще в 2017 г. в результате эмиссии за счет расходования средств суверенных фондов, а также мер Банка России по финансовому оздоровлению отдельных банков. В связи с этим Банк России принимал меры по сокращению предоставления ликвидности банкам и расширению ее абсорбирования. В 2017 г. профицит ликвидности увеличился с -0,7 до 2,6 трлн руб., а за январь – первую половину августа 2018 г. – до 4,5 трлн руб. Начиная со второй половины августа структурный профицит ликвидности стал снижаться и к концу декабря достиг 2,7 трлн руб., что было вызвано решением Банка России о приостановлении до конца года покупки иностранной валюты на внутреннем валютном рынке в рамках реализации бюджетного правила.

В 2018 г. в условиях профицита ликвидности банковского сектора в качестве одного из наиболее востребованных инструментов денежно-кредитной политики выступали недельные депозитные аукционы. Объем привлекаемых средств в 2018 г. составлял в среднем 2,6 трлн руб., тогда как в 2017 г. данная величина не превышала 1,0 трлн руб. Банк России также увеличил частоту проведения депозитных аукционов «тонкой настройки». Это позволяло удерживать ставки денежного рынка вблизи ключевой ставки процента.

В 2018 г. ЦБ РФ увеличил объемы размещения купонных облигаций Банка России (КОБР) на срок 3 месяца. За 2018 г. объем КОБР в обращении вырос с 0,4 трлн до 1,4 трлн руб., достигнув максимальных значений в октябре истекшего года (1,8 трлн руб.). Напомним, что Банк России начал выпускать данные облигации в августе 2017 г. По нашим оценкам, с помощью КОБР было абсорбировано около трети общего объема средств, которые были бы накоплены банковским сектором, если бы подобные операции абсорбирования не проводились.

Отметим, что, по прогнозам Банка России, профицит ликвидности банковского сектора будет наблюдаться еще в течение 3 лет. В условиях структурного профицита ликвидности в 2018 г. наблюдалось увеличение задолженности кредитных

¹ Структурный профицит характеризуется формированием устойчивого избытка ликвидности у кредитных организаций и необходимостью для Банка России проводить операции по ее абсорбированию с целью удержания процентных ставок на рынке межбанковского кредитования вблизи ключевой ставки.

организаций перед Банком России. По итогам 2018 г. величина кредитов, депозитов и прочих привлеченных средств, полученных кредитными организациями, выросла на 29,3% до 2,6 трлн руб. (в 2017 г. наблюдалось снижение в 1,4 раза до 2,0 трлн руб.) (см. рис. 3, табл. 2). По всей видимости, рост задолженности кредитных организаций перед ЦБ РФ связан с тем, что профицит ликвидности, выявляемый на макроуровне, не характерен для каждого банка в отдельности. В данных условиях банки, испытывающие дефицит ликвидности, предъявляют спрос на финансирование со стороны ЦБ РФ.

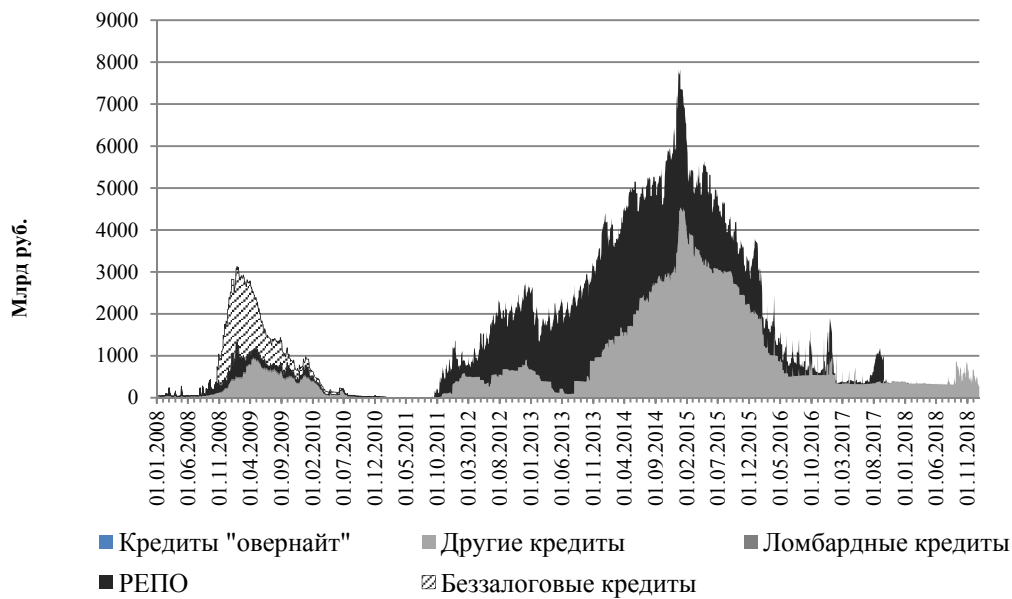


Рис. 3. Рублевая задолженность коммерческих банков (по основным инструментам) перед Банком России в 2008–2018 гг.

Источник: Банк России.

В 2018 г. в структуре требований ЦБ РФ к банковскому сектору преобладала задолженность по кредитам под залог нерыночных активов (в среднем 403 млрд руб.), тогда как задолженность по аукционам РЕПО за тот же период составляла в среднем лишь 4,5 млрд руб.

Таблица 2

Баланс Банка России в 2016–2018 гг.

	01.01.2017		01.01.2018		01.12.2018	
	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов	млрд руб.	% от активов/пассивов
1	2	3	4	5	6	7
Средства, размещенные у нерезидентов, и ценные бумаги иностранных эмитентов	18 005,1	62,1	18 878,5	61,3	23 242,1	61,6
Кредиты и депозиты	4 175,1	14,4	3 517,8	11,4	3 928,2	10,4
Драгоценные металлы	3 747,5	12,9	4 505,2	14,6	5 594,5	14,8

Окончание таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7
Ценные бумаги	528,9	1,8	886,1	2,9	948,2	2,5
Прочие активы	1 013,4	3,5	1 535,7	5,0	2 316,8	6,1
Итого по активу	28 974,1	100,0	30 815,1	100,0	37 702,3	100
Наличные деньги в обращении	8 790,1	30,3	9 539,4	31,0	9 788,9	26,0
Средства на счетах в Банке России	9 985,5	34,5	11003,2	35,7	14698,5	39,0
<i>в том числе</i> Правительства РФ	4 662,0	16,1	4 565,7	14,8	8 477,6	22,5
<i>кредитных организаций – резидентов</i>	3 093,3	10,7	4 812,4	15,6	4 294,9	11,4
Средства в расчетах	2,8	0,0	0,7	0,0	1,4	0,0
Выпущенные ценные бумаги	–	–	356,8	1,2	1 636,7	4,3
Обязательства перед МВФ	1 392,9	4,8	1 407,8	4,6	1 537,8	4,1
Прочие пассивы	111,4	0,4	120,8	0,4	1 653,3	4,4
Капитал	8 647,85	29,8	8 386,5	27,2	8 385,7	22,2
Прибыль отчетного года	43,7	–	–	–	–	–
Итого по пассиву	28 974,1	100	30 815,1	100,0	37 702,3	100

Источник: Банк России.

В условиях структурного профицита ликвидности ставка денежного рынка в 2018 г. находилась преимущественно в нижней части процентного коридора. Ставка процента на рынке межбанковского кредитования¹ за 2018 г. увеличилась на 0,4 п.п. (с 7,1% годовых в среднем в январе 2018 г. до 7,5% годовых в среднем в декабре 2018 г.). В апреле – августе 2018 г. ставка МІАСR находилась на минимальном с конца 2014 г. уровне (7,0%). Ее рост начался в сентябре после решения ЦБ РФ об увеличении ключевой ставки на 0,25 п.п. В целом в течение 2018 г. межбанковская ставка процента не выходила за рамки процентного коридора, устанавливаемого ЦБ РФ, что свидетельствует о достижении регулятором операционной цели монетарной политики. Среднегодовое значение ставки МІАСR по однодневным межбанковским кредитам в рублях снизилось с 8,9% годовых в 2017 г. до 7,1% годовых в 2018 г. (рис. 4).

Формирование профицита ликвидности в банковском секторе оказывало влияние на динамику денежной базы. За 2018 г. денежная база в широком определении увеличилась на 9,3% до 16 063,4 млрд руб. (за 2017 г. она выросла на 23,7% до 14 701,5 млрд руб.). Среди наиболее быстро растущих компонент широкой денежной базы по итогам 2018 г. можно выделить облигации Банка России у кредитных организаций, объем которых увеличился в 4 раза до 1373,9 млрд руб. Величина обязательных резервов выросла на 13,6% до 575,3 млрд руб., наличных денег в обращении – на 8,1% до 10 312,5 млрд руб. Величина депозитов банков в Банке России сократилась на 19,8% до 1903,5 млрд руб., корреспондентских счетов – на 1,7% до 1898,2 млрд руб. В целом объем избыточных резервов² за 2018 г. увеличился на 11,2% и составил 5175,7 млрд руб. (см. табл. 3).

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

² Избыточные резервы банковской системы включают депозиты кредитных организаций в Банке России, корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России, а также облигации Банка России у кредитных организаций.

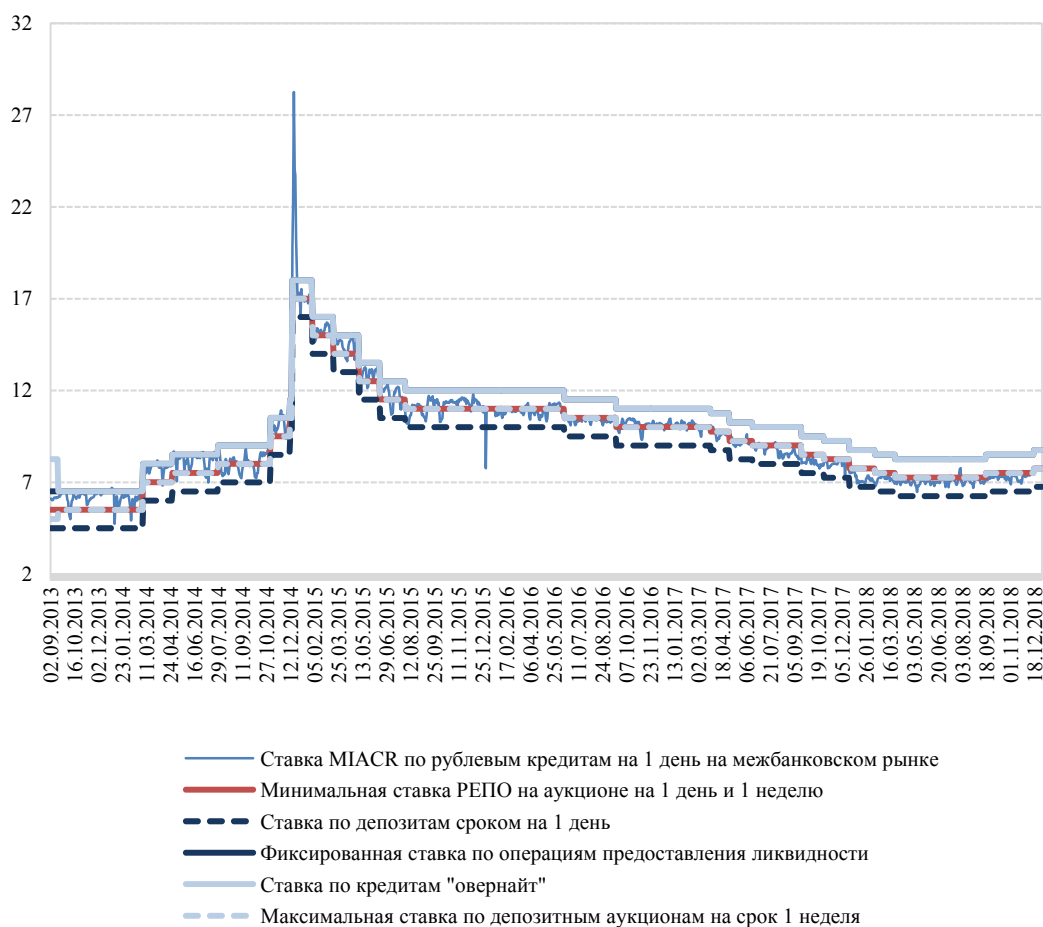


Рис. 4. Коридор процентных ставок Банка России и динамика ставок межбанковского рынка в 2013–2018 гг.

Источник: Банк России, расчеты авторов.

Таблица 3

Динамика денежной базы в широком определении в 2018 г. (млрд руб.)

	01.04.2017	01.07.2017	01.07.2017	01.01.2018	01.01.2019
Денежная база (в широком определении)	11 543,5	11 596,4	12 916,2	14 701,5	16 063,4
– наличные деньги в обращении с учетом остатков средств в кассах кредитных организаций	8 394,9	8 752,7	8 895,1	9 539,0	10 312,5
– корреспондентские счета кредитных организаций в Банке России	2 143,9	1 675,3	2 225,0	1 930,7	1 898,2
– обязательные резервы	510,5	509,7	536,7	506,2	575,3
– депозиты кредитных организаций в Банке России	494,2	658,6	1 109,8	2 373,2	1 903,5
– облигации Банка России у кредитных организаций	0	0	149,7	352,4	1 373,9
Справочно: избыточные резервы	2 638,1	2 333,9	3 484,5	4 656,3	5 175,7

Источник: Банк России.

В январе – ноябре 2018 г. наиболее значимыми факторами формирования денежной базы в широком определении, как и в 2015–2017 гг., стало изменение остатков средств на счетах расширенного правительства в ЦБ РФ, а также опера-

ций Банка России по предоставлению/абсорбированию средств банковскому сектору. Так, прирост денежной базы за счет увеличения чистого кредита органам государственного управления за январь – ноябрь 2018 г. составил 0,3 трлн руб., тогда как в результате снижения нетто-объемов операций по предоставлению (абсорбированию) ликвидности денежная база снизилась на 0,2 трлн руб. По всей видимости, в условиях структурного профицита ликвидности аналогичная структура формирования денежного предложения сохранится и в 2019 г. Отметим, что операции Минфина России и ЦБ РФ в рамках бюджетного правила были нейтральны для денежно-кредитной политики (рис. 5). Изымаемые Минфином России средства для пополнения Фонда национального благосостояния возвращаются обратно в экономику в результате покупок валюты Банком России.

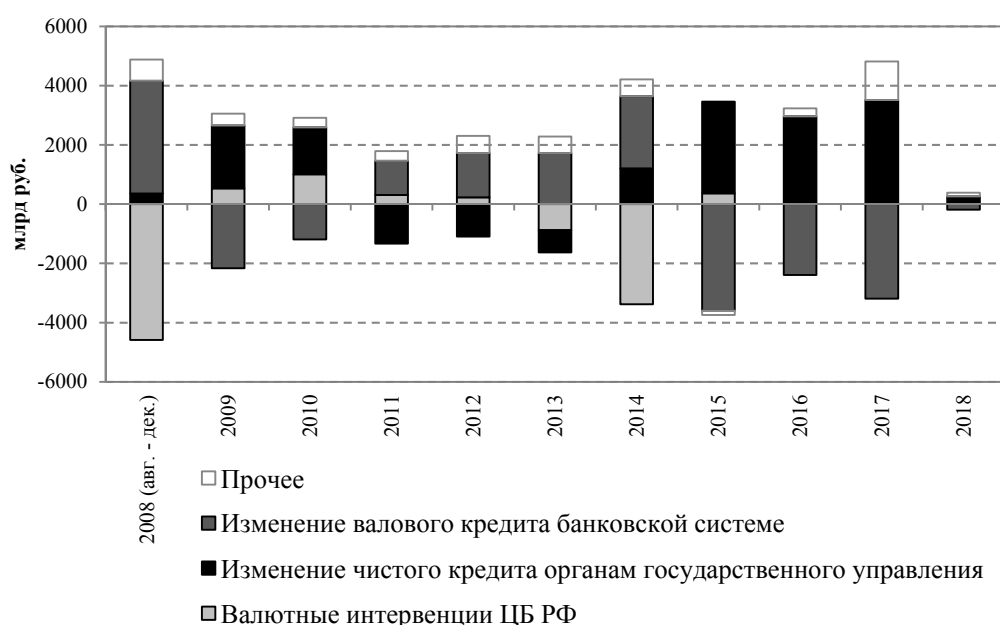


Рис. 5. Факторы формирования денежной базы

Источник: ЦБ РФ.

Динамика валютных резервов в 2018 г. практически полностью определялась объемом операций Банка России по покупке иностранной валюты для Минфина России в рамках бюджетного правила. Напомним, что с начала 2018 г. в соответствии с новым бюджетным правилом дополнительные доходы бюджета, формируемые в случае превышения фактической цены на нефть 40,8 долл. за баррель, конвертируются в иностранную валюту и поступают в суверенный фонд. Как отмечалось выше, подобные операции проводились до второй половины августа 2018 г. и были временно приостановлены в связи с нестабильной ситуацией на финансовых рынках. За январь – август 2018 г. объем операций ЦБ РФ по покупке иностранной валюты на внутреннем валютном рынке составил около 2,1 трлн руб. В результате по итогам 2018 г. величина международных резервных активов

Банка России увеличилась на 35,8 млрд долл. (8,3%) и на 1 января 2019 г. составила 468,5 млрд долл. (рис. 6). Отметим, что запасы монетарного золота за 2018 г. увеличились на 10,3 млрд долл. (13,4%) по сравнению с началом года, несмотря на отрицательную переоценку данного актива в январе – августе 2018 г. в размере -10,1 млрд долл., в условиях снижения цен на золото на мировых рынках. На 1 января 2019 г. доля валютных резервов в общей сумме резервных активов составила 81,5% (82,3% в 2017 г.), а удельный вес золота – 18,5% (17,7% в 2017 г.). В настоящее время объем резервов является достаточным для обеспечения стабильности платежного баланса РФ, поскольку покрывает как 16 месяцев импорта товаров и услуг в РФ (16 месяцев в 2017 г.), так и выплаты по внешнему долгу, которые предстоит осуществить в 2019 г. Следует отметить, что в 2018 г. наблюдалось значительное изменение структуры валютных резервов: доля активов в юанях выросла с 0,1% в середине 2017 г. до 14,7% в середине 2018 г., тогда как доля активов в долларах уменьшилась с 46,3% в середине 2017 г. до 21,9% в середине 2018 г. Данное изменение структуры было связано, по всей видимости, с необходимостью минимизации возможных геополитических рисков. При этом денежным властям пришлось пожертвовать доходностью вложений, выраженной в долларах, так как из-за проблем в китайской экономике в 2018 г. юань к доллару дешевел.

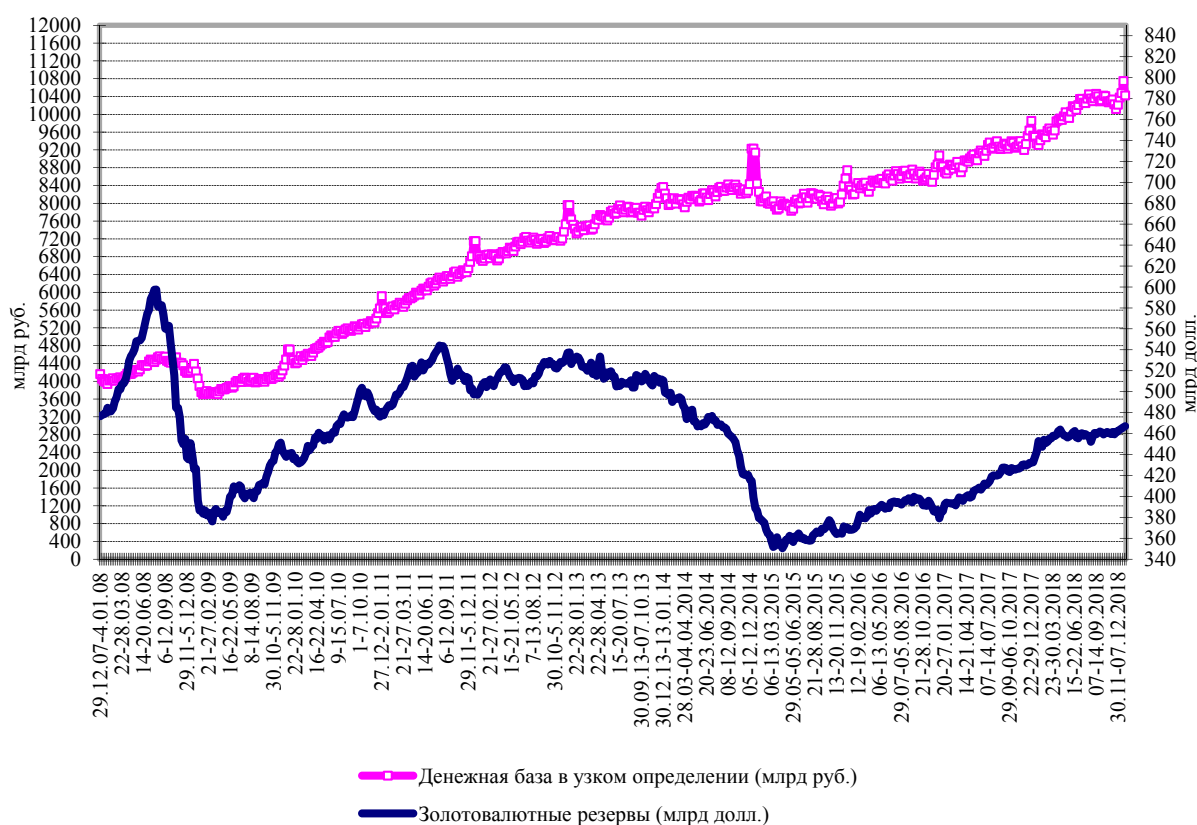


Рис. 6. Динамика денежной базы (в узком определении) и золотовалютных (международных) резервов РФ в 2008–2018 гг.

Источник: Банк России.

Среднемесячный рост денежной массы М2 (по отношению к аналогичному периоду прошлого года) в 2018 г. составлял 11,0% (10,2% в 2017 г.) а денежной базы – 29,0% (11,9% в 2017 г.). В результате денежный мультипликатор (отношение агрегата М2 к денежной базе) составил 2,8 (3,3 в 2016–2017 гг.). Столь резкое сокращение денежного мультипликатора связано с опережающими темпами роста денежной базы из-за четырехкратного роста объема облигаций Банка России у кредитных организаций, а также из-за увеличения величины депозитов банков в ЦБ РФ (среднемесячный рост депозитов банков в Банке России в 2018 г. составлял 2,5 раза) в целях абсорбирования профицита ликвидности банковского сектора и поддержания рыночных процентных ставок внутри процентного коридора. Такое значение денежного мультипликатора является средним 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 1993–2018 г. денежный мультипликатор вырос с 3,1 до 5,8, тогда как в России за аналогичный период он увеличился с 1,4 до 2,75, достигнув максимальных значений в 2015–2016 гг.

По предварительным оценкам, уровень монетизации российской экономики (отношение М2 к ВВП) за период 1999–2018 гг. увеличился в 3 раза до 60,1% в 2018 г., практически достигнув уровня стран Центральной и Восточной Европы, традиционно характеризующихся более высокой степенью монетизации. Например, в Польше отношение М2 к ВВП в 2017 г. составило 66,8% (40,2% в 1999 г.). Для сравнения: в Белоруссии отношение М2 к ВВП за аналогичный период выросло в 2,3 раза до 37,9%, в Казахстане – в 2,9 раза до 37,4% в 2017 г., на Украине – в 2,2 раза до 40,5%. В развитых странах монетизация ВВП в связи с более высоким уровнем развития финансовой системы еще выше: например, в Великобритании данный показатель в 2017 г. достиг 148,5%, в Швейцарии – 190%.

2.1.3. Инфляционные процессы

Достигнув исторически низкого уровня в январе 2018 г. (2,2%), в течение 2018 г. инфляция постепенно ускорялась (*табл. 4*). Если в первой половине года инфляция находилась в интервале 2,2–2,5%, то во втором полугодии в результате подорожания отдельных групп продовольственных товаров из-за плохого урожая, ослабления рубля, ожидаемого увеличения ставки НДС инфляция выросла. По итогам ноября 2018 г. инфляция в годовом выражении (за предыдущие 12 месяцев) достигла 3,8% (2,5% по итогам 2017 г.) (*рис. 7*).

Таблица 4

Годовой темп прироста цен на отдельные виды потребительских товаров и услуг в 2016–2018 гг., % к декабрю предыдущего года

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2016–2018 гг.
ИПЦ	5,4	2,5	4,3	12,7
Продовольственные товары	4,6	1,1	4,7	10,7
Масло сливочное	20,5	9,6	3,6	36,8
Рыба и морепродукты	8,6	3,8	3,7	16,9
Масло подсолнечное	3,4	-8,6	1,8	-3,8
Молоко и молочная продукция	9,5	5,2	2,9	18,5
Макаронные изделия	4,5	-0,7	1,4	5,2
Хлеб и хлебобулочные изделия	5,9	2,7	5,2	14,4
Алкогольные напитки	6,4	2,9	1,3	10,9
Фруктоовощная продукция	-6,8	1,2	4,9	-1,1
Крупа и бобовые	6,4	-1,3	1,2	-6,3
Мясо и птица	1,6	-2,3	9,7	8,9
Яйца	-0,7	-14,2	25,9	7,3
Непродовольственные товары	6,5	2,8	4,1	14,0
Бензин автомобильный	3,8	7,3	9,4	21,8
Табачные изделия	17,8	8,6	10,1	40,9
Ткани	7,6	3,7	1,7	13,5
Моющие и чистящие средства	6,3	0,6	3,1	10,3
Обувь	9,2	4	1,9	15,7
Трикотажные изделия	7,5	3,3	2,5	13,8
Одежда и белье	7,3	3	2,3	13,1
Медикаменты	4,9	-3,4	4,6	6,0
Услуги	4,9	4,4	3,9	13,8
Услуги дошкольного воспитания	9,3	5,2	3,8	19,4
Услуги пассажирского транспорта	6,6	6,8	4,3	18,7
Медицинские услуги	7,8	5	4,3	18,1
Услуги образования	4,9	7,5	8,4	22,2
Жилищно-коммунальные услуги	5,4	4,6	3,7	14,3
Услуги связи	3,7	4,7	2,4	11,2

Источник: Росстат.

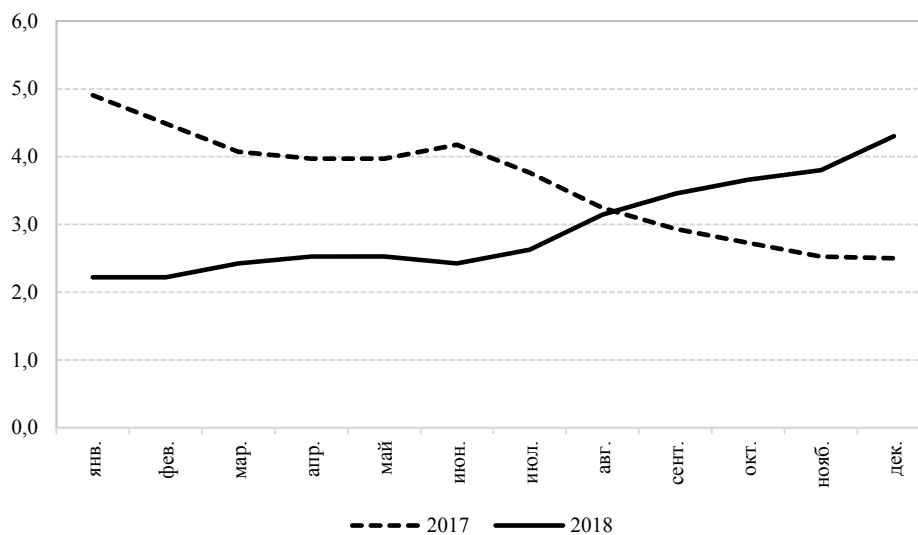


Рис. 7. Темп прироста ИПЦ в 2017–2018 гг., % за предыдущие 12 месяцев

Источник: Росстат; расчеты авторов.

За январь – декабрь 2018 г. темп прироста цен на продовольственные товары составил 4,7% по сравнению с 1,1% за 2017 г. (рис. 8). Отметим, что в июле – сентябре 2018 г. в секторе продовольственных товаров наблюдалась дефляция (-1% в июле, -1,8% в августе, -0,7% в сентябре). Это было обусловлено снижением цен на плодоовощную продукцию в связи с хорошим урожаем (-5,1% в июле, -6,4% в августе, -6,8% в сентябре). Ускорение инфляции в продовольственном секторе в сентябре – декабре 2018 г. связано с подорожанием куриных яиц на 40,3% и сахара – на 13,8%, а также с постепенным ростом цен на мясо и птицу в течение 2018 г. (9,7% за январь – декабрь 2018 г.).

Цены на непродовольственные товары в 2018 г. выросли на 4,3% (2,5% в 2017 г.). За период январь – декабрь 2018 г. в большей степени подорожал автомобильный бензин (9,4%), табачные изделия (10,1%), строительные материалы (4,9%), электротовары и другие бытовые приборы (3,7%). Отметим, что всплеск цен на бензин в апреле – июне 2018 г. был обусловлен высокими ценами на нефть и резким обесценением рубля в апреле в условиях ужесточения санкций. В целом подорожание отдельных групп непродовольственных товаров в 2018 г. связано преимущественно с действием эффекта переноса ослабления рубля в цены. Следует отметить, что, по оценкам Банка России, эффект переноса валютного курса в цены в 2018 г. несколько снизился и составляет около 0,1. Это означает, что в результате снижения номинального эффективного курса рубля за период январь – декабрь 2018 г. на 8,2% годовая инфляция увеличится на 0,82 п.п. на горизонте 3–6 месяцев.

Платные услуги населению за 2018 г. подорожали на 3,9% (4,4% в 2017 г.). В целом в результате ослабления рубля за период январь – декабрь 2018 г. лидерами подорожания стали услуги зарубежного туризма (9,8%).

Базовая инфляция (т.е. без учета изменения цен, связанных с сезонными и административными факторами) по итогам года достигла 3,7% (2,1% в 2017 г.). Отметим, что показатель базовой инфляции непрерывно увеличивается с марта 2018 г., что свидетельствует об устойчивом характере ускорения инфляции.

Инфляционные ожидания населения в 2018 г. примерно следовали траектории фактической инфляции. Их медианное значение на год вперед, по опросу «ИНФОМ», публикуемому Банком России, достигнув минимальных значений в апреле (7,8%), увеличилось до 10,2% в декабре 2018 г. (рис. 9). Высокими остаются не только инфляционные ожидания, но и оценка респондентами текущего уровня инфляции, которая достигла 10,2%. Наметившийся в 2018 г. перелом в тенденции инфляционных ожиданий и высокие риски их дальнейшего повышения в условиях планируемого в начале 2019 г. роста НДС и акцизов на бензин стали важными факторами принятия Банком России решения о повышении ключевой ставки.

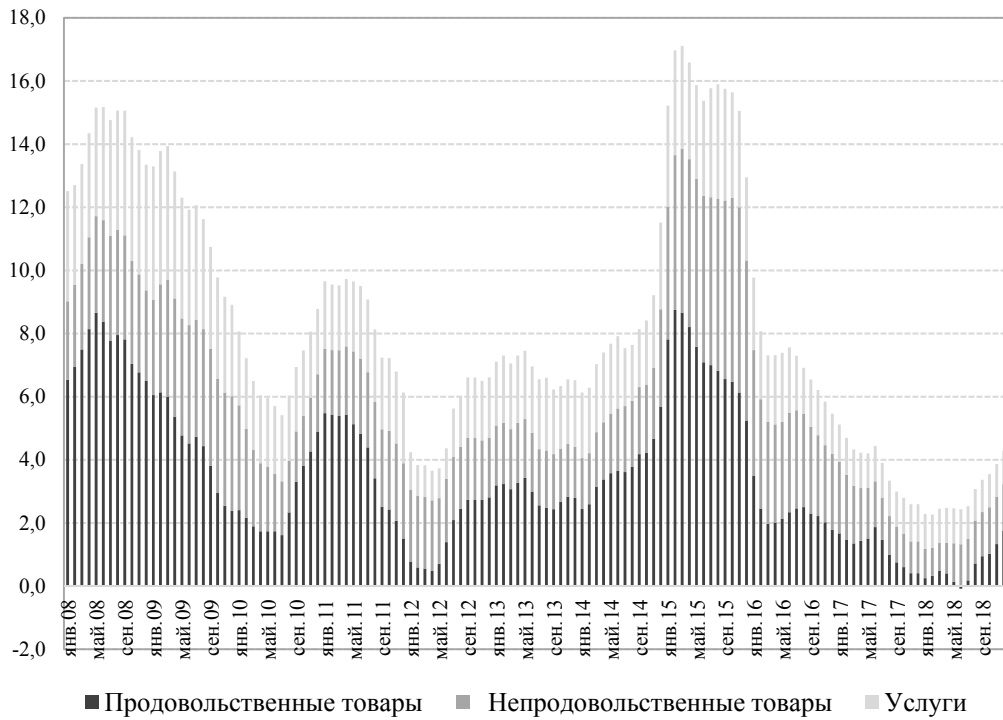


Рис. 8. Структура инфляции в 2008–2018 гг., месяц к соответствующему месяцу предыдущего года, %

Источник: Росстат; расчеты авторов.

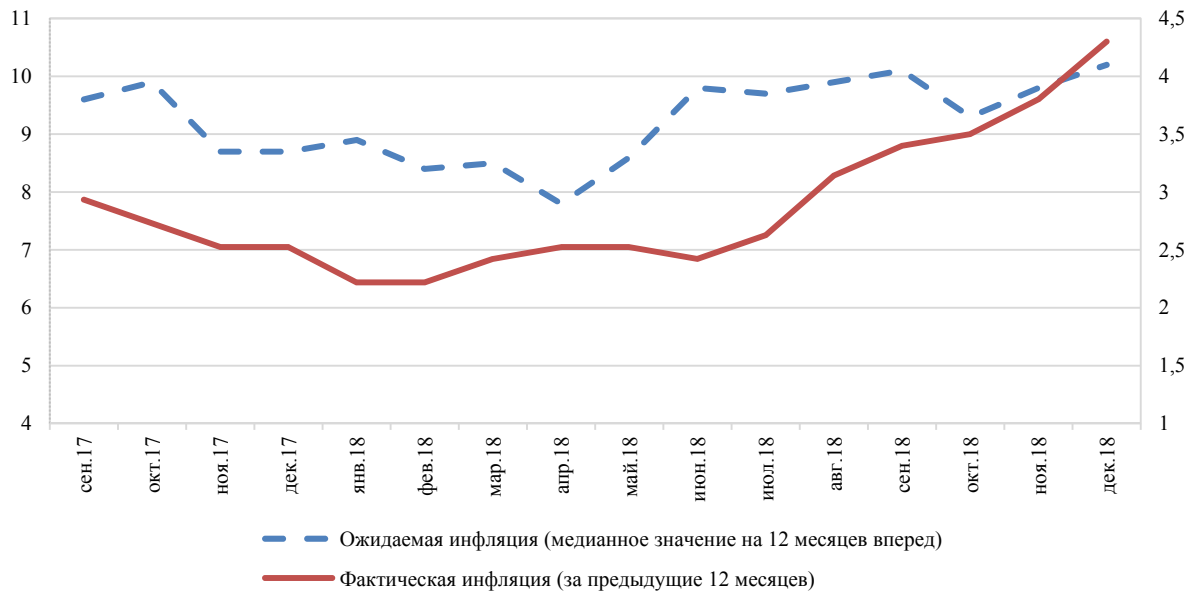


Рис. 9. Инфляция и инфляционные ожидания

Источник: Росстат; Банк России.

Значимым источником инфляционных рисков остается динамика курса рубля. Так, в условиях усиления санкционной риторики в апреле и августе истекшего года, а также ускорения оттока капитала с развивающихся рынков вследствие ужесточения денежно-кредитной политики в США ослабление рубля остается одним из ключевых факторов ускорения инфляции.

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

Таблица 5

**Динамика индексов потребительских цен в разных странах
в 2016–2018 гг., % в год**

	2016 г	2017 г.	2018 г.	2016–2018 гг.
Азербайджан	15,7	12,9	2,3	33,6
Армения	-1,1	2,6	1,8	3,3
Белоруссия	10,6	4,6	5,6	22,2
Казахстан	8,5	7,3	5,3	22,6
Киргизия	-0,5	3,7	0,5	3,7
Молдавия	2,4	7,3	0,9	10,9
Россия	5,4	2,5	4,3	12,7
Таджикистан	6,1	6,7	5,4	19,3
Украина	12,4	13,7	9,8	40,3
Германия	0,5	1,7	1,7	3,9
Франция	0,2	1,2	1,6	3,0
США	1,3	2,1	1,9	5,4
Нидерланды	0,3	1,3	2,0	3,6

Источник: Межгосударственный статистический комитет СНГ; база данных ОЭСР.

По итогам 2018 г. Россия занимает среднее положение среди стран СНГ по темпам роста потребительских цен. Лидерами по темпам инфляции оказались Украина (9,8%) и Белоруссия (5,6%) (табл. 5). Отметим, что если в 2016 г. инфляция в России в среднем в 16 раз превышала аналогичный показатель развитых стран, то в 2017 г. она вышла на сопоставимый с развитыми странами темп прироста потребительских цен (США – 2,6%, Нидерланды – 2,3%).

Таким образом, за 2015–2017 гг. Банку России удалось обеспечить радикальное снижение инфляции и последовательно смягчать денежно-кредитную политику, однако в 2018 г. вновь возникли существенные риски, заставившие ЦБ РФ дважды повысить ключевую ставку суммарно на 0,5 п.п. По расчетам ЦБ РФ, по итогам 2019 г. инфляция может достичь 5–5,5% и вернется к целевому ориентиру лишь в 2020 г. В связи с этим Банк России сможет возобновить снижение ключевой ставки не ранее второй половины 2019 г.

2.1.4. Платежный баланс и обменный курс рубля

Данные платежного баланса за 2018 г. свидетельствуют об увеличении профицита счета текущих операций до рекордного уровня за всю историю наблюдений, начиная с 1992 г. Одновременно наблюдался значительный чистый вывоз капитала частным сектором в связи с сокращением иностранных обязательств и ростом иностранных активов банков и предприятий.

Согласно опубликованной Банком России предварительной оценке платежного баланса за 2018 г., сальдо счета текущих операций составило 114,9 млрд долл., что в 2,5 раза (по абсолютному значению – на 81,6 млрд долл.) больше аналогичного показателя за 2017 г.¹ Сальдо счета текущих операций достигло своего рекорда в абсолютном выражении за всю историю России (начиная с 1992 г.), хотя в долях ВВП в 2001–2006 гг. достигались более высокие значения.

Торговый товарный баланс составил 194,4 млрд долл., превысив на 68% (по абсолютному значению – на 79 млрд долл.) значение 2017 г. (115,4 млрд долл.) (рис. 10). Определяющую роль в этом росте сыграло увеличение стоимостных объемов экспорта на 25% (в абсолютных значениях – на 90 млрд долл.) с 353,5 млрд долл. в 2017 г. до 443,4 млрд долл. в 2018 г. Рост стоимостных объемов экспорта обусловлен в основном стабильностью физических объемов поставок и повышением среднегодовой цены на нефть, нефтепродукты и природный газ, а также на другие базовые товары российского экспорта (см. табл. 6, рис. 11)

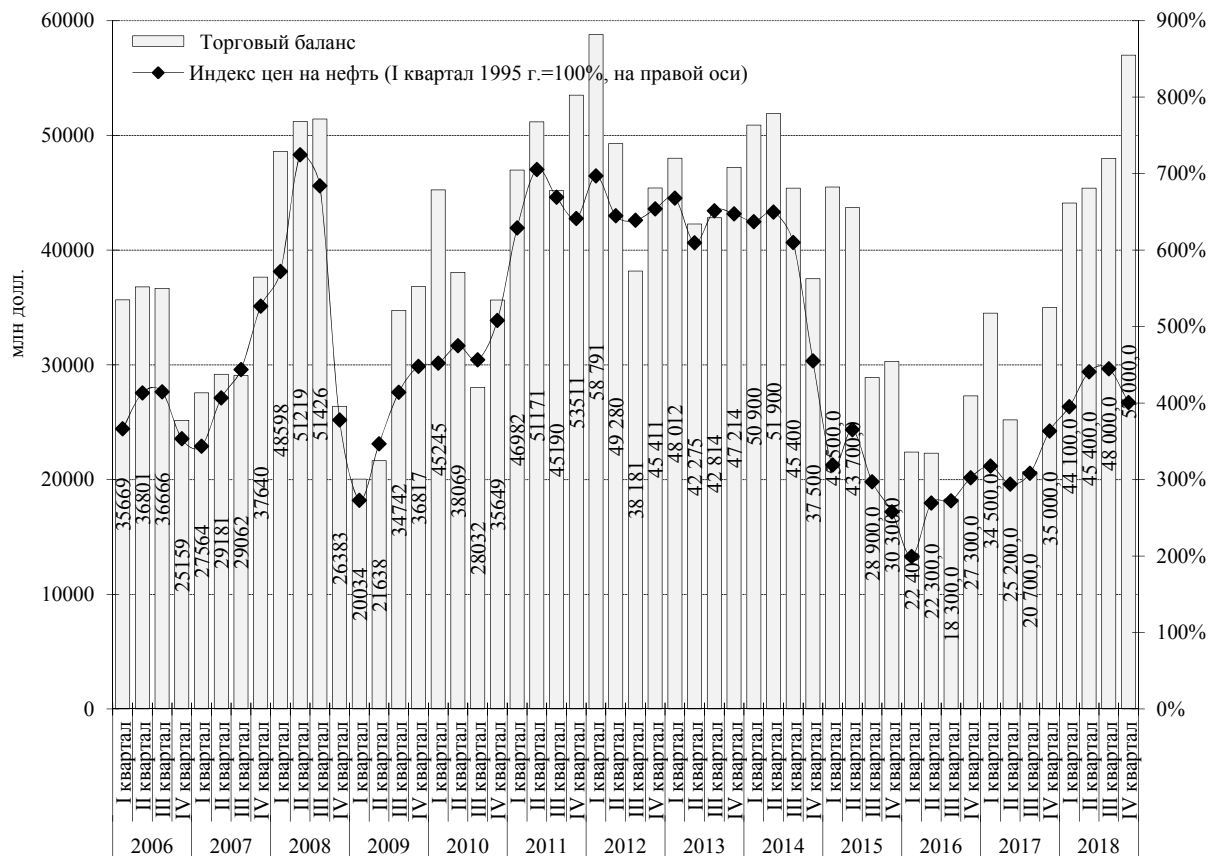


Рис. 10. Торговый баланс и динамика цен на нефть

Источник: Банк России; МВФ.

¹ См. Божечкова А., Кнобель А., Трунин П. Платежный баланс РФ в 2017 г. // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 2. С. 8–11.

Таблица 6

**Изменение цен на базовые товары российского экспорта
в 2018 г. по сравнению с 2017 г.**

Товарная группа	Доля товарной группы в экспорте, %	Средняя цена экспортных поставок в январе – ноябре 2018 г. (долл. за 1 т)	Средняя цена экспортных поставок в январе – ноябре 2017 г. (долл. за 1 т)	Прирост цены, %
Нефть сырая	29	501	365	37
Нефтепродукты	18	521	388	34
Газ природный*	11	221	180	23
Черные металлы	5,2	506	440	15
Уголь каменный	3,8	85	75	14
Пшеница и меслин	1,9	190	176	8
Удобрения минеральные	1,7	237	209	14
Газ природный сжиженный**	1,2	142	131	9
Алюминий	1,2	1 757	1 646	7
Лесоматериалы обработанные	1,0	234	217	8
Медь	0,9	6 355	6 133	4
Рыба свежая и мороженая	0,7	1 822	1 587	15
Никель	0,4	13 058	10 044	30

* Цена указана за 1 млрд куб. м.

** Цена указана за 1 тыс. куб. м.

Источник: ФТС России; расчеты авторов.

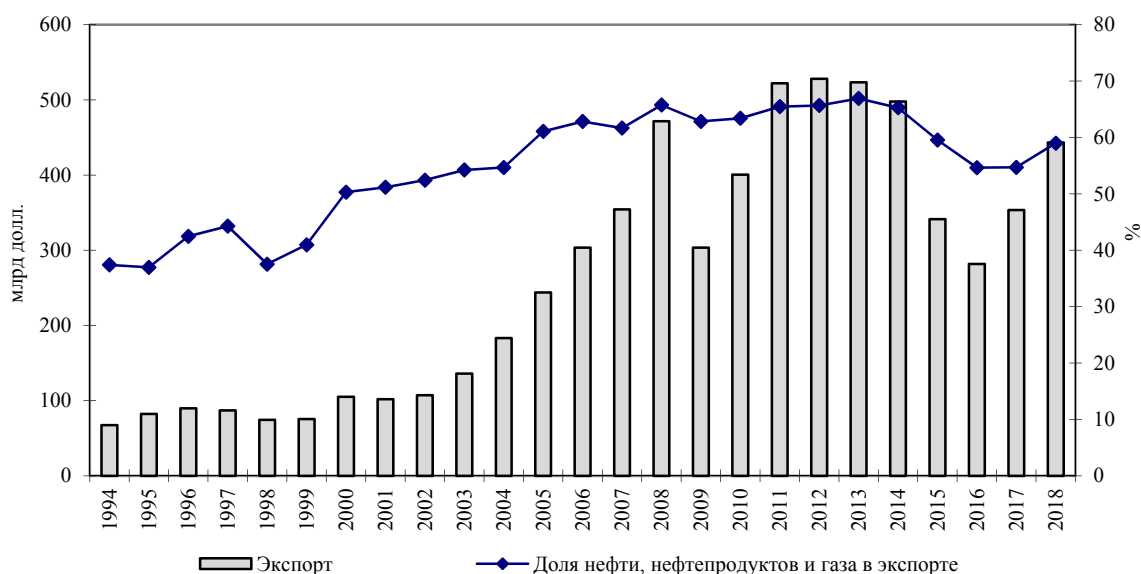


Рис. 11. Динамика экспорта товаров и доли продукции ТЭК в 1994–2018 гг.

Источник: Банк России.

Росту торгового товарного баланса при растущем экспорте способствовала также стагнация импортных поставок, которые выросли за 2018 г. на 4,6% (в абсолютных значениях – на 11 млрд долл.) с 238 млрд долл. в 2017 г. до 249 млрд долл. в 2018 г. При этом во 2-м полугодии наблюдалось снижение стоимостных объемов импорта на 2,3% (или на 3 млрд долл. по сравнению с 1-м полугодием).

Это объясняется прежде всего ослаблением рубля: согласно данным Банка России, индекс реального эффективного курса рубля к иностранным валютам в 2018 г. снизился по отношению к 2017 г. на 7,7% – значимое ослабление, означающее относительное удорожание импортных поставок¹.

Баланс торговли услугами в 2018 г. составил -30,2 млрд долл., что по абсолютному значению оказалось на 2,9% меньше аналогичного показателя 2017 г. (-31,1 млрд долл.). И экспорт (главным образом за счет туризма в Россию и транспортных услуг), и импорт (главным образом за счет поездок, транспортных и прочих деловых услуг) услуг выросли в 2018 г. по сравнению с 2017 г., однако экспорт вырос больше как в относительном, так и в абсолютном выражении, прежде всего вследствие проведения в России чемпионата мира по футболу. Экспорт увеличился за год на 13% с 57,7 млрд до 65 млрд долл., а импорт – на 7,5% с 88,8 млрд до 95,5 млрд долл.

Баланс инвестиционных доходов, равно как и *баланс оплаты труда*, за 2018 г. изменился незначительно. Первый вырос в 2018 г. на 0,9 млрд долл. (с -39,8 млрд до -38,9 млрд долл.), а второй – на 0,5 млрд долл. (с -2,3 млрд до -1,8 млрд долл.).

Таким образом, основным фактором, определяющим величину сальдо счета текущих операций в российской экономике, по-прежнему остается баланс торговли услугами и торговый товарный баланс, сальдо которого, в свою очередь, в значительной степени зависит, *во-первых*, от динамики цен на углеводороды и другие базовые товары российского экспорта, *во-вторых*, от номинального курса рубля.

Увеличение профицита счета текущих операций сопровождалось ростом дефицита финансового счета, который в 2018 г. составил 76,8 млрд долл., в 6 раз превысив значение 2017 г. (12,6 млрд долл. в 2017 г.). Чистый вывоз капитала банками и предприятиями за 2018 г. достиг 67,5 млрд долл., тогда как в 2017 г. данная величина составила 25,2 млрд долл. (*рис. 12*). Если в 2017 г. вывоз капитала частного сектора был практически полностью связан с операциями банков, то в 2018 г. вклад банков и предприятий оказался сопоставимым: 30,9 млрд долл. (23,3 млрд долл. в 2017 г.) и 36,6 млрд долл. (1,9 млрд долл. в 2017 г.) соответственно.

Сформировавшийся отток капитала банковского сектора был обусловлен, с одной стороны, ростом иностранных активов банков на 7,0 млрд долл. (снижение иностранных активов в размере 4,4 млрд долл. в 2017 г.), а с другой – снижением иностранных обязательств на 23,9 млрд долл. (снижение иностранных обязательств на 27,7 млрд долл. в 2017 г.).

Чистый отток капитала предприятий преимущественно был обусловлен ростом иностранных активов на 30,3 млрд долл. (18,2 млрд долл. в 2017 г.). Предприятия в основном наращивали иностранные активы в виде прямых иностранных инвестиций (на 25,8 млрд долл. по сравнению с 35,9 млрд долл. за 2017 г.) и прочих активов (на 13,0 млрд долл. по сравнению с -11,7 млрд долл. в 2017 г.).

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

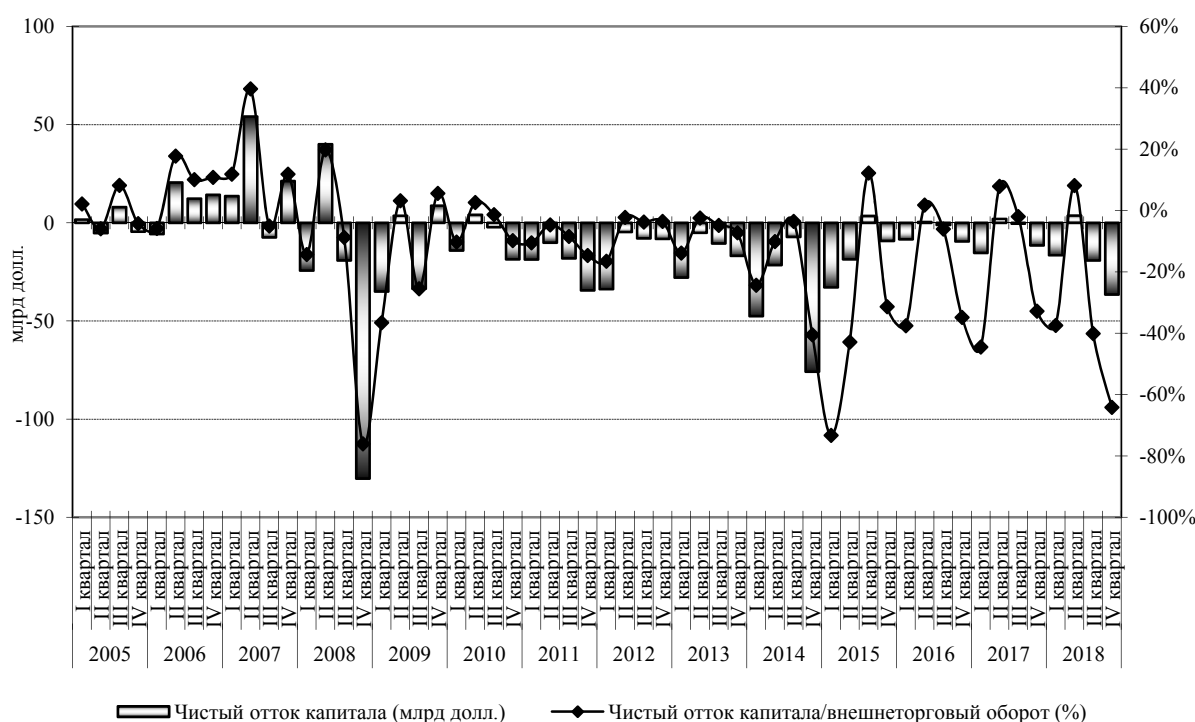


Рис. 12. Чистый отток капитала частного сектора в 2005–2018 гг.

Источник: Банк России; расчеты авторов.

В 2018 г. предприятия перешли к сокращению иностранных обязательств (снижение на 7,1 млрд долл.), тогда как в 2017 г. наблюдалось их наращивание (рост на 14,2 млрд долл. в 2017 г.). Так, уменьшение ссуд и займов составило 9,6 млрд долл. (снижение на 8,5 млрд долл. в 2017 г.), сокращение портфельных инвестиций – 0,5 млрд долл. (снижение на 4,5 млрд долл. в 2017 г.). Привлеченные прямые иностранные инвестиции составили всего 1,9 млрд долл. по сравнению с 27,1 млрд долл. в 2017 г., увеличение прочих обязательств достигло 1,1 млрд долл. (0,1 млрд долл. в 2017 г.).

Состояние рынка облигаций федерального займа (ОФЗ) в 2018 г. во многом определялось негативными ожиданиями инвесторов в отношении ужесточения санкций против российского государственного долга. За 2018 г. вложения нерезидентов в обязательства федеральных органов управления сократились на 5,7 млрд долл. (тогда как за 2017 г. они выросли на 13,6 млрд долл.). В результате доля нерезидентов на рынке ОФЗ, достигнув максимальных значений в апреле 2018 г. (34,5%), снизилась до 24,7% к началу декабря 2018 г.

Внешний долг РФ за 2018 г. снизился на 64,4 млрд долл. и на 1 января 2019 г. составил 453,7 млрд долл. Сокращение внешнего долга органов государственного управления составило 20,7% до 44,1 млрд долл., что, как отмечалось выше, стало

результатом оттока иностранцев с российского рынка ОФЗ. В результате уменьшения иностранных обязательств частного сектора внешняя задолженность банков и предприятий снизилась на 11,3% до 397,6 млрд долл.

По итогам 2018 г. наша оценка бегства капитала (рис. 13), составившая в 2017 г. 6,1 млрд долл., снизилась до 3,3 млрд долл.¹, что отражает успехи российских властей по борьбе с каналами нелегального вывоза средств из страны.

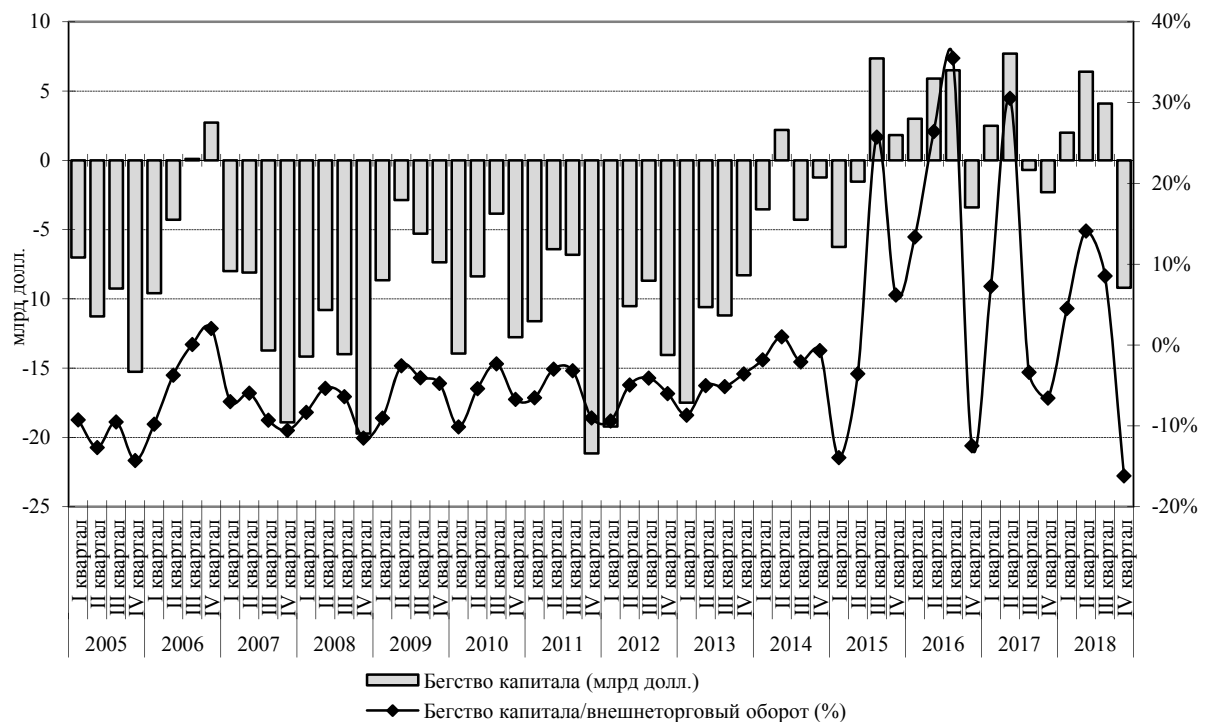


Рис. 13. Динамика бегства капитала в 2005–2018 гг.

Источник: Банк России; расчеты авторов.

Значительный отток капитала из России в 2018 г., происходивший несмотря на высокие цены на энергоносители, привел к значительному ослаблению рубля по итогам года. Пик обесценения рубля пришелся на апрель (на 8,3% до 62 руб. за доллар по сравнению с концом марта) и август (на 8,4% до 68,1 руб. за доллар по отношению к концу июля). Основной причиной этого стал отток капитала в связи с ужесточением санкций против России. Кроме того, падение рубля в 2018 г. было обусловлено ухудшением ситуации на всех развивающихся рынках в результате ужесточения монетарной политики США, торговых войн, ростом рисков инвестирования в развивающиеся рынки в связи с финансовой нестабильностью в Аргентине и Турции.

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

В результате в среднем за 2018 г. в номинальном выражении российский рубль по отношению к доллару обесценился на 6,7%, по отношению к евро – на 11,0%, номинальный эффективный курс рубля к иностранным валютам снизился на 7,6%. К концу 2018 г. стоимость рубля по отношению к валютам стран – торговых партнеров США в реальном выражении находилась на уровне сентября 2016 г. (рис. 14).

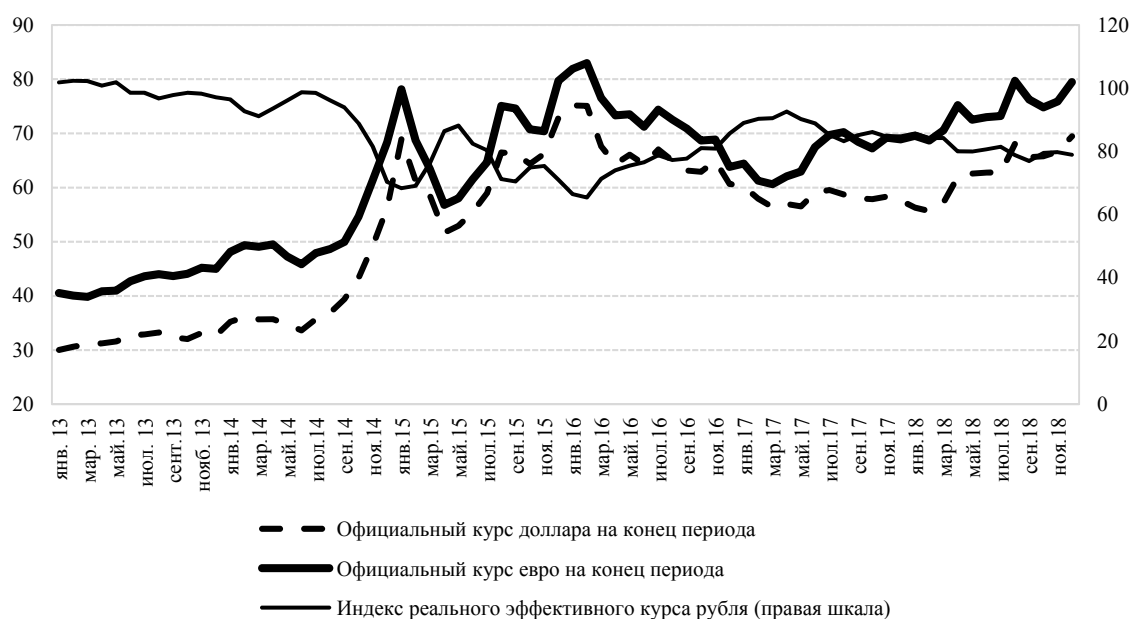


Рис. 14. Динамика обменного курса рубля

Источник: Банк России; расчеты авторов.

К числу важных факторов, определявших динамику курса рубля в 2018 г., следует отнести проводимые Банком России операции по приобретению иностранной валюты в рамках бюджетного правила. На приобретение иностранной валюты в 2018 г. было направлено 3705,8 млрд руб. (3,6% ВВП), что вплоть до сентября 2018 г. служило основным фактором прироста валютных резервов Банка России. В августе 2018 г. Банком России было принято решение о приостановке проведения операций по приобретению иностранной валюты до конца сентября, а затем до конца 2018 г. Решение о возобновлении операций по приобретению иностранной валюты Банком России с 15 января 2019 г. было озвучено только в середине декабря. До этого момента эти операции в запланированных объемах осуществляло Федеральное казначейство напрямую у Банка России без выхода последнего на внутренний валютный рынок.

В 2018 г. на обменный курс российской валюты, как и национальных валют большинства развивающихся стран, оказывало влияние ужесточение денежно-кредитной политики ФРС США. Повышению привлекательности активов США

способствовал также рост внешнеполитических рисков вследствие реализации США протекционистских мер в отношении ряда стран – торговых партнеров.

По всей видимости, в 2019 г. *при сохранении текущих мировых цен на нефть (~60 долл./барр.) и номинального курса рубля на уровне 65–70 руб./долл.* следует ожидать незначительного укрепления реального курса национальной валюты, стабилизации стоимостных объемов экспорта и импорта, что будет способствовать сохранению высоких значений счета текущих операций. Тем не менее высокие риски дальнейшего ужесточения санкций, особенно направленных против российского государственного долга, могут привести к оттоку капитала и резким колебаниям валютного курса в 2019 г.

2.2. Фискальная (налогово-бюджетная) политика¹

2.2.1. Характеристика бюджетов бюджетной системы РФ

Базовые параметры бюджетной системы РФ

В 2018 г. доходы бюджета расширенного правительства (далее – БРП), по предварительным данным Федерального казначейства², превысили объемы предыдущего года на 1,9 п.п. ВВП, или на 5870 млрд руб. в абсолютном выражении (табл. 7). При этом около 75% прироста доходов БРП было обеспечено за счет федерального бюджета, в том числе нефтегазовых доходов на 3046 млрд руб., или на 2,2 п.п. ВВП. Ненефтегазовые поступления в консолидированный бюджет РФ в 2018 г. по сравнению с 2017 г. выросли на 2824 млрд руб. в абсолютном выражении, но сократились в долях ВВП на 0,3 п.п. Расходы бюджетной системы России сократились в 2018 г. по сравнению с январем – декабрем 2017 г. на 2,5 п.п. ВВП, увеличившись в абсолютном выражении на 1485 млрд руб.

В 2018 г. доходы бюджетной системы РФ продемонстрировали максимальный уровень за 5-летний период, чему во многом способствовала благоприятная конъюнктура цен на сырьевые ресурсы.

Расходы бюджета расширенного правительства в долях ВВП в 2018 г., напротив, достигли минимального значения за 5-летний период, что, в свою очередь, стало возможным вследствие действия бюджетного правила, значительно ограничившего расходы федерального бюджета.

В итоге консолидированный бюджет РФ в 2018 г. был исполнен с профицитом (2,9% ВВП) – впервые в рассматриваемом периоде.

¹ Авторы раздела: И. Арлашкин, РАНХиГС; Н. Барбашова, РАНХиГС; С. Белев, Институт Гайдара, РАНХиГС; А. Дерюгин, РАНХиГС; Е. Леонов, Институт Гайдара, РАНХиГС; И. Соколов, Институт Гайдара, РАНХиГС, ВАВТ; Т. Тищенко, РАНХиГС.

² Данные на 25.02.2019.

Таблица 7

**Основные параметры бюджета расширенного правительства
РФ в 2014–2018 гг.**

	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.		2018 г.		Измене- ния 2018 г. относи- тельно 2017 г., п.п. ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Доходы	26 766	33,8	26 922	32,3	28 181	32,8	31 047	33,7	36 917	35,6	1,9
В том числе:											
нефтегазовые до- ходы	7 434	9,4	5 863	7,0	4 844	5,6	5 972	6,5	9 018	8,7	2,2
ненефтегазовые доходы	19 332	24,4	21 059	25,3	23 337	27,2	25 075	27,2	27 899	26,9	-0,3
Расходы	27 612	34,9	29 741	35,7	31 324	36,4	32 396	35,2	33 881	32,7	-2,5
Дефицит (-) / профицит (+)	-846	-1,1	-2 819	-3,4	-3 143	-3,6	-1 349	-1,5	3 036	2,9	4,4
Справочно: ВВП, млрд руб.	79 200		83 387		86 010		92 089		103 627		

Источник: Федеральное казначейство; Росстат.

Поступления основных налогов в бюджетную систему РФ

По данным за 2018 г., уровень доходов консолидированного бюджета страны вырос (табл. 8). По большинству отдельных компонент налоговой нагрузки была зафиксирована положительная динамика поступлений.

Таблица 8

**Поступления основных налогов в бюджет расширенного правительства
Российской Федерации в 2014–2018 гг.**

	В % ВВП					Изменение 2018 г. от- носительно 2017 г., в п.п. ВВП	Прирост в 2018 г. в це- нах 2017 г. относи- тельно уровня 2017 г., %
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.		
Доходы, всего	33,7	31,9	32,1	32,6	35,0*	2,4	15,8
Налог на прибыль	3,0	3,1	3,2	3,6	4,0	0,4	19,5
НДФЛ	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5	0,0	7,8
Страховые взносы	6,3	6,4	6,7	6,4	6,3*	-0,1	6,1
НДС	5,0	5,1	5,4	5,6	5,8	0,2	12,3
Акцизы	1,4	1,3	1,6	1,7	1,5	-0,2	-4,7
НДПИ	3,7	3,9	3,4	4,5	5,9	1,4	42,3
Таможенные по- шлины и сборы	6,9	4,0	3,0	2,8	2,9	0,1	11,5

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

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Нефтегазовые доходы бюджета, резко сократившиеся в 2016 г., в 2018 г. продолжили свой рост. Объем таможенных пошлин и сборов начал повышаться (на +0,1 п.п. ВВП относительно уровня 2017 г., или +19,6% в реальном выражении), а поступления по НДПИ показали наибольший рост на 1,4 п.п. ВВП (на 39,8% в реальном выражении).

Страховые взносы и акцизы незначительно снизились, а поступления НДС выросли на 0,2 п.п. ВВП. Поступления по НДС с 2016 г. идут следом за ВВП.

Серьезных изменений в параметрах налоговой политики, действовавших в течение 2018 г., не происходило.

Нефтегазовые доходы. Базовая ставка НДС на нефть была сохранена в размере 919 руб. за 1 т. В итоге в условиях роста цен на нефть произошло увеличение поступлений нефтегазовых доходов (табл. 9).

Таблица 9

Объем поступлений вывозных пошлин на энергоносители и НДС в 2014–2018 гг., % ВВП

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
НДС	3,7	3,9	3,4	4,5	5,9
Вывозные пошлины на энергоносители:	5,8	3,3	2,3	2,1	2,9
на нефть сырую	3,3	1,7	1,2	1,1	1,5
на товары, выработанные из нефти	1,9	0,9	0,5	0,4	0,6
на газ природный	0,6	0,7	0,6	0,6	0,8

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

Анализ динамики налоговой и таможенной баз (рис. 15) показывает, что в 2018 г. экспорт и добыча сырой нефти слабо или практически не изменились по сравнению с 2017 г.: экспорт составил 257,5 млн т (+0,5 млн т к 2017 г.), а добыча – 555,8 млн т (+9,1 млн т к 2017 г.).

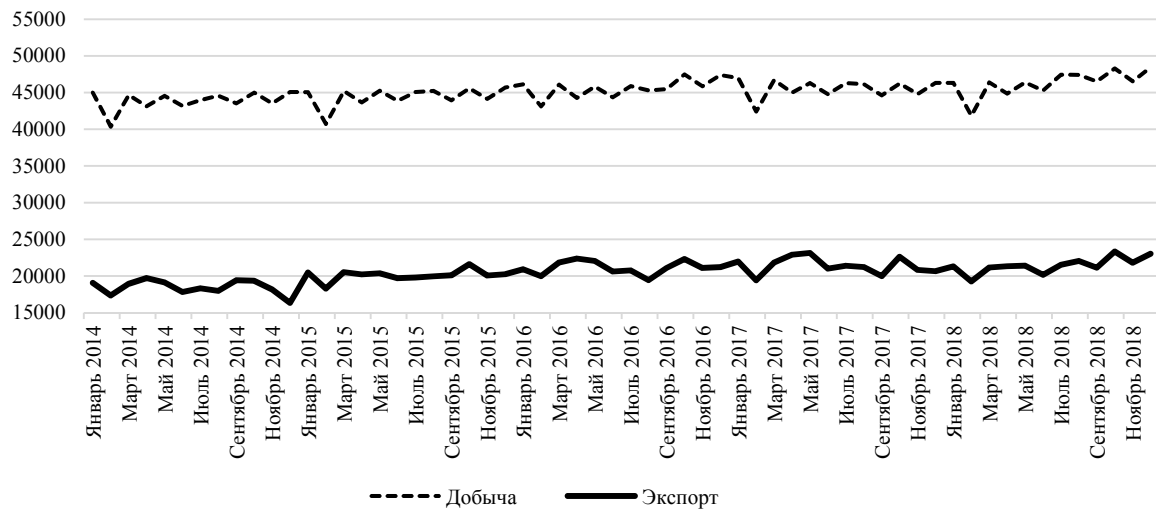


Рис. 15. Добыча и экспорт сырой нефти в 2014–2018 гг., тыс. т

Источник: Минэнерго России.

Таким образом, основной вклад в рост нефтегазовых доходов внес рост цен на нефть марки Urals. Курс доллара практически не прореагировал на изменение цены на нефть из-за следования Минфином России бюджетному правилу (рис. 16). В результате фактическая рублевая ставка по НДС в среднем составила в 2018 г. более 12 тыс. руб. за 1 т нефти, в то время как в 2017 г. в среднем она была чуть более 7800 руб. за 1 т.

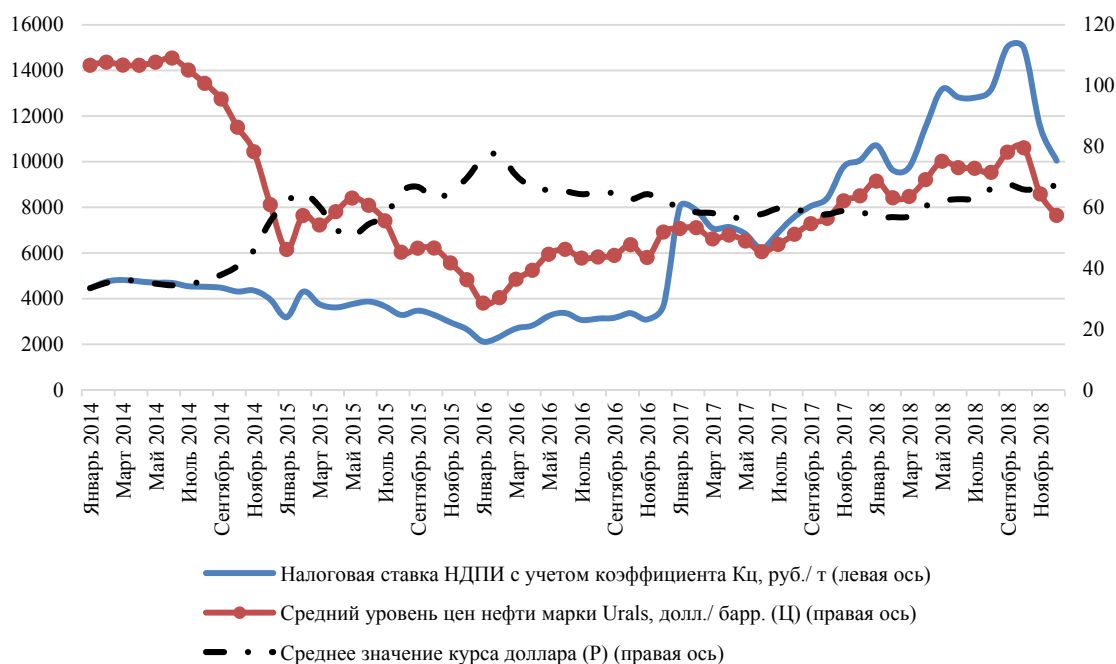


Рис. 16. Динамика фактической налоговой ставки по НДС, цен на нефть марки Urals и значения курса доллара в 2014–2018 гг.

Источник: ФНС РФ; Росстат.

Налог на прибыль. В 2018 г. заметно росли поступления по налогу на прибыль (на 0,4 п.п. ВВП). Как видно на рис. 17, значительно выросла прибыль прибыльных предприятий. Тем не менее тревожным сигналом является рост доли убыточных организаций.



Рис. 17. Динамика поступлений налога на прибыль организаций в бюджетную систему РФ, прибыли прибыльных предприятий (% ВВП), доля убыточных предприятий (%) в 2014–2018 гг.

Источник: ФНС РФ; Росстат.

Страховые взносы и НДФЛ. В 2018 г. изменения ставок и базы страховых взносов не происходило. Фонд оплаты труда по начисленной заработной плате относительно ВВП несколько снизился, при этом поступления страховых взносов повторяют динамику фонда (*рис. 18*). В то же время поступления по НДФЛ довольно стабильно держатся на одном уровне относительно ВВП в последние годы. Это связано с тем, что снижение налоговой базы по «зарплатной» составляющей было компенсировано ростом иных доходов, подлежащих налогообложению по НДФЛ.

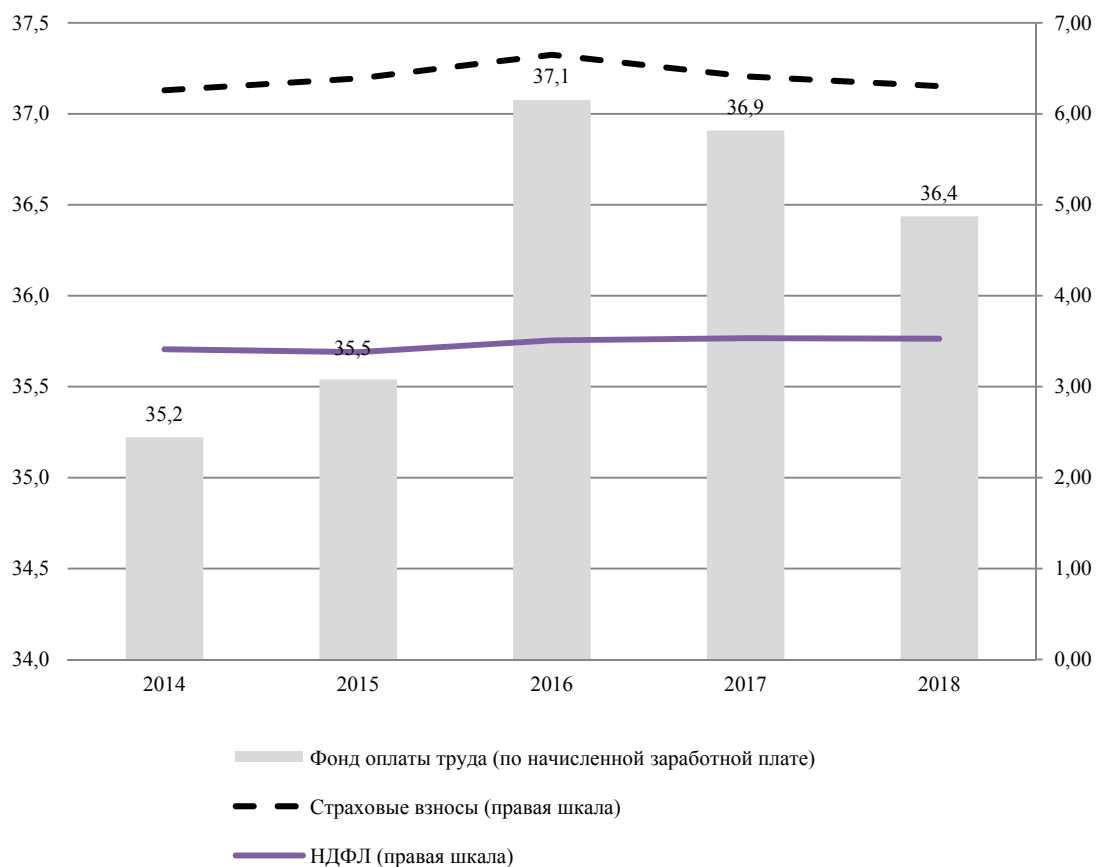


Рис. 18. Поступления страховых взносов, НДФЛ и фонд оплаты труда (по начисленной заработной плате) в 2014–2018 гг., % ВВП

Источник: Росстат; Росказна; расчеты авторов.

НДС. Общие поступления НДС в 2018 г. увеличились на 0,2 п.п., достигнув 5,8% ВВП. При этом в 2018 г., в отличие от 2017 г., существенно выросла роль НДС от импорта в приросте сумм дохода. Так, если в 2017 г. решающий вклад в прирост доходов (0,3 п.п. ВВП) был со стороны НДС на товары, реализуемые на территории России (внутренний НДС), при несущественном приросте НДС от импорта (лишь 0,02 п.п. ВВП), то в 2018 г. прирост по НДС от импорта составил уже

почти 0,2 п.п. ВВП, тогда как доходы по внутреннему НДС увеличились лишь примерно на 0,1 п.п. ВВП (табл. 10).

Таблица 10

Динамика поступлений НДС в бюджетную систему РФ, % ВВП

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Доходы от НДС, всего	5,0	5,2	5,3	5,6	5,8
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,8	3,0	3,1	3,3	3,4
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,3	2,2	2,2	2,3	2,4
Эффективная ставка НДС, %	7,5	7,8	8,0	8,6	9,7
Коэффициент собираемости (C-efficiency), %	41,5	43,5	44,6	47,5	53,7

Источник: Росстат; Росказна; расчеты авторов.

Следует отметить, что в 2018 г. существенно выросла расчетная собираемость налога, укрепив повышательный тренд, обозначившийся после 2014 г., и достигнув самого высокого за последние годы уровня. Рост поступлений обусловлен прежде всего продолжением использования АСК НДС-2 в работе налоговых органов, а также определенным снижением доли теневого сектора в российской экономике.

Акцизы. В 2018 г. несколько сократились поступления от акцизов как на алкогольную продукцию, так и на табачную: доходы от акцизов на данные виды продукции в 2018 г. составили 395 млрд и 583 млрд руб. соответственно.

В части алкогольного рынка на протяжении последних лет наблюдается сокращение объемов потребления практически по всем видам продукции в натуральном выражении. Таким образом, ввиду неизменности ставок 2018 г. по сравнению с 2017 г. поступления в бюджет от акцизов на алкогольную продукцию сократились на 0,4%.

Рынок табачной продукции в последние годы также устойчиво сокращается, при этом если ранее доходы бюджета регулярно росли вслед за повышением ставок акцизов, то по итогам 2018 г. поступления снизились почти на 8 млрд руб. (на 1,3% по сравнению с 2017 г.). Можно выделить две причины этого сокращения:

1. Увеличение абсолютного объема нелегальных продаж и, соответственно, доли нелегального оборота на падающем рынке. Так, по оценкам Euromonitor Int., доля нелегального оборота увеличилась с 2,9% в 2014 г. до 6,5% в 2018 г.
2. Изменение структуры рынка и переход части потребителей на электронные системы доставки никотина (ЭСДН), популярность и разнообразие которых все больше растут. Это отражается и в бюджетной статистике: если в 2017 г. совокупные поступления акцизов от ЭСДН составили лишь 0,57 млрд руб., то в 2018 г. – уже 5,33 млрд руб.

Таблица 11

Поступления акцизов на табачную и алкогольную продукцию, млрд руб.

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Объем рынка табачной продукции (оборот розничной торговли по данным Росстата)	553	633	701	775	н/д
Поступления от акцизов на табачную продукцию (без учета ЭСДН)	319	386	483	591	583
Объем рынка алкогольной продукции (оборот розничной торговли по данным Росстата)	1871	1904	1933	1997	н/д
Поступления от акцизов на алкоголь	340	327	354	397	395

Источник: Росстат; Росказна; ФНС России; расчеты авторов.

Расходы бюджетной системы РФ

Расходы бюджетной системы страны сократились в 2018 г. на 2,5 п.п. ВВП по сравнению с уровнем 2017 г. (табл. 12).

Таблица 12

**Расходы бюджета расширенного правительства
в 2014–2018 гг., % ВВП**

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	Изменение в 2018 г. к 2017 г.
Расходы, всего	34,9	35,7	36,4	35,2	32,7	-2,5
Общегосударственные вопросы	2,1	2,2	2,2	2,1	2,1	0,0
Национальная оборона	3,1	3,8	4,4	3,1	2,7	-0,4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,8	2,5	2,3	2,2	2,0	-0,2
Национальная экономика	5,7	4,5	4,5	4,7	4,3	-0,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	0,0
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Образование	3,8	3,6	3,6	3,5	3,5	0,0
Культура, кинематография	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0
Здравоохранение	3,2	3,4	3,6	3,1	3,2	0,1
Социальная политика	11,1	12,6	12,7	13,1	11,6	-1,5
Физическая культура и спорт	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	-0,1
СМИ	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,0

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

В разрезе функциональных разделов следует отметить нисходящую динамику расходов за 2018 г. относительно 2017 г. по следующим разделам: «Социальная политика» (на 1,5 п.п. ВВП), «Национальная оборона» и «Национальная экономика» (на 0,4 п.п. ВВП каждый), «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (на 0,2 п.п. ВВП) и «Физическая культура и спорт» (на 0,1 п.п. ВВП); рост расходов на 0,1 п.п. ВВП наблюдается только по разделу «Здравоохранение». По остальным разделам ФКР объем бюджетных ассигнований в 2018 г. относительно 2017 г. в долях ВВП остался неизменным.

Доля производительных расходов в общем объеме расходной части БРП в 2018 г. составила 29,3% против 27,3% в 2017 г. В разрезе отдельных статей/направлений производительных расходов БРП в 2018 г. по сравнению с

2017 г. при общем росте расходов на 4,6% в номинальном выражении отмечаются следующие изменения:

– рост бюджетных ассигнований на фундаментальные исследования (на 27,4%), на прикладные исследования в области общегосударственных вопросов (в 2,3 раза), на прикладные исследования в области национальной обороны (на 20,0%), на дорожное хозяйство (на 8,0%), на высшее образование (на 8,5%), на амбулаторную помощь (на 22,1%), на стационарную помощь (на 11,9%);

– сокращение бюджетных ассигнований на транспорт (на 3,2%).

Как известно, базовыми инструментами реализации майского Указа Президента России¹ являются национальные проекты. На конец 2018 г. разработаны 12 национальных проектов и комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Отличительной чертой национальных проектов является их межотраслевой характер. Например, национальный проект «Демография» включает 5 федеральных проектов², бюджетные ассигнования по которым распределены по различным разделам функциональной классификации, включенным в следующие государственные программы (ГП): «Социальная поддержка граждан», «Развитие физической культуры и спорта», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Содействие занятости населения», «Развитие образования», «Развитие здравоохранения», «Экономическое развитие и инновационная экономика». Участие субъектов РФ в реализации национальных проектов обеспечивается за счет региональных проектов, согласованных на федеральном уровне. Планируемый объем расходов на реализацию национальных проектов в 2019–2024 гг. составит 25,7 трлн руб., в том числе по источникам финансирования: федеральный бюджет – 13,1 трлн руб., бюджеты субъектов РФ – 4,9 трлн, внебюджетные источники – 7,5 трлн, государственные внебюджетные фонды – 0,1 трлн руб.³ Достижения целей/задач национальных приоритетов будет зависеть в первую очередь от эффективности межведомственной координации и от возможности привлечения средств из внебюджетных источников финансирования.

Дефицит бюджетной системы РФ

По итогам 2018 г. бюджет расширенного правительства исполнен с профицитом в 3036 млрд руб., или 2,9% ВВП, против бюджетного дефицита в 2017 г. в объеме 1,5% ВВП, или 1349 млрд руб. (*табл. 13*).

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

² «Финансовая поддержка семей при рождении детей», «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей возрасте до трех лет», «Старшее поколение», «Укрепление общественного здоровья», «Спорт – норма жизни».

³ Сайт Правительства РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ9800-wAt2dzCIAietQih.pdf>

Таблица 13

**Источники финансирования дефицита бюджетной системы
РФ в 2014–2018 гг.**

	Млрд руб.					% ВВП				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Источники финансирования дефицита, всего	845	2 819	3 143	1 349	-3 036	1,1	3,4	3,7	1,5	-2,9
Финансирование дефицита за счет внутренних источников	4 478	1 713	-405	2 555	1 566	5,7	2,1	-0,5	2,8	1,5
Государственные ценные бумаги	1 016	9	524	1220	507	1,3	0,0	0,6	1,3	0,5
Кредиты кредитных организаций	217	102	-103	-126	-15	0,3	0,1	-0,1	-0,1	0,0
Иные источники	3 245	1 602	-826	1 461	1 074	4,1	1,9	-1,0	1,6	1,0
Финансирование дефицита за счет внешних источников	-147	-296	15	-126	-135	-0,2	-0,4	0,0	-0,1	-0,1
Государственные ценные бумаги	-47	-183	110	41	-50	-0,1	-0,2	0,1	0,0	0,0
Кредиты иностранных государств	-25	-51	-17	-20	-15	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Иные источники	-75	-63	-78	-147	-70	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Изменение остатков средств	-3 486	1 402	3 533	-1 080	-4 467	-4,4	1,7	4,1	-1,2	-4,3

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

В 2018 г. относительно предыдущего года существенно сократился объем чистых заимствований¹ на внутреннем рынке – с 1,3 до 0,5% ВВП, в частности, объем размещения ценных бумаг составил 1123,5 млрд руб. при объеме погашения 616,0 млрд руб. (в 2017 г. – 1971,7 млрд и 751,2 млрд руб. соответственно). Консолидированные бюджеты субъектов РФ осуществили заимствования по ценным бумагам в 2018 г. в объеме 86,9 млрд руб. при плановом объеме 231,9 млрд руб., объем погашения составил 86,9 млрд руб. Таким образом, объем долговых обязательств регионов по государственным ценным бумагам в 2018 г. не изменился и по состоянию на 01.01.2019 составил 551,4 млрд руб. (в 2017 г. – 548,5 млрд руб.²), или 25% общего объема государственного долга субъектов РФ (2206,3 млрд руб.). По иным внутренним источникам финансирования дефицита бюджета следует отметить, что поступления от продажи акций и иных форм участия в капитале составили 22,7 млрд руб. (в 2017 г. – 22,8 млрд руб.), в том числе по консолидированному бюджету субъектов РФ – 10,0 млрд руб. (в 2017 г. – 8,5 млрд руб.).

В целом динамика основных параметров бюджета расширенного правительства в 2018 г. относительно предыдущего 4-летнего периода согласуется с политикой бюджетной консолидации, обеспечивающей устойчивость государственных финансов в среднесрочной перспективе, которая, в свою очередь, является одним из значимых факторов для успешной реализации национальных проектов.

¹ Разница между объемами размещенных ценных бумаг и погашенных за отчетный период.

² Разница 3 млрд руб. за счет погашения муниципальных ценных бумаг городских округов.

2.2.2. Характеристика федерального бюджета

Базовые параметры федерального бюджета

В 2018 г. доходы федерального бюджета обновили 5-летний максимум, достигнув 18,8% ВВП (19 457,9 млрд руб.), что выше их значения за 2017 г. на 2,4 п.п. ВВП (табл. 14). Рост совокупных доходов федерального бюджета вызван увеличением как нефтегазовой составляющей на 2,2 п.п. ВВП, так и нефтегазовых поступлений на 0,2 п.п. ВВП, при этом объем нефтегазовых доходов (8,7% ВВП) превысил первоначальные прогнозные значения, представленные в пояснительной записке к проекту федерального закона о федеральном бюджете на 2018–2020 гг., на 3,1 п.п. ВВП.

Таблица 14

Основные параметры федерального бюджета в 2014–2018 гг., % ВВП

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.			Изменение в 2018 г. относительно 2017 г., п.п. ВВП
					Закон о ФБ на 2018 г. ^{1*}	Закон о ФБ с поправками, внесенными в мае ^{2**}	Факт	
Доходы	18,3	16,4	15,7	16,4	15,7	17,4	18,8	2,4
нефтегазовые доходы	9,4	7,0	5,6	6,5	5,6	7,4	8,7	2,2
нефтегазовые доходы	8,9	9,4	10,1	9,9	10,1	10,0	10,1	0,2
Расходы	18,7	18,7	19,1	17,8	17,0	16,9	16,1	-1,7
Дефицит (-) / профицит (+)	-0,4	-2,3	-3,4	-1,4	-1,3	0,5	2,7	4,1
Нефтегазовый дефицит	-9,8	-9,3	-9,0	-7,9	-7,0	-6,9	-6,0	1,9
ВВП, млрд руб.	79 200	83 387	86 010	92 089	97 462	98 234	103 627 ³	
Цена за баррель нефти марки Urals, долл./барр.	97,6	51,2	41,9	53,0	43,8	61,4	70,0	

Источник: Федеральное казначейство⁴; Росстат; расчеты автора.

Расходы федерального бюджета за 2018 г. составили 16,1% ВВП (16 664,7 млрд руб.), что ниже на 1,7 п.п. ВВП уровня предыдущего года (17,8% ВВП) и на 0,9 п.п. ВВП первоначально утвержденного объема.

Бюджетное сальдо по итогам 2018 г. достигло 2,7 п.п. ВВП (2793,2 млрд руб.) против 1,4 п.п. ВВП годом ранее. При этом нефтегазовый дефицит сократился на 1,9 п.п. ВВП до 6,0% ВВП.

Доля нефтегазовых доходов в общей сумме доходов в 2018 г. увеличилась до 46,3% против 39,6% в 2017 г. Однако данная динамика не может свидетельствовать о повышении устойчивости бюджетной системы от нефтегазовых доходов, так как рост расходов ограничен бюджетными правилами, а все дополнительные нефтегазовые доходы направляются в ФНБ. Так, по данным Мин-

¹ Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ.

² Федеральный закон от 3 июня 2018 г. № 193-ФЗ.

³ Оценка Росстата на 11 февраля 2019 г.

⁴ По данным Федерального казначейства на 7 февраля 2019 г.

фина России, дополнительные нефтегазовые доходы, полученные в 2018 г. в результате превышения фактической цены на нефть¹ над базовой,² оцениваются в объеме 4261,4 млрд руб. Таким образом, разница между объемом доходов без учета дополнительных нефтегазовых доходов (15 196,5 млрд руб.) и номинальным объемом расходов федерального бюджета (условно-расчетный дефицит) составляет -1468,2 млрд руб., или -1,4% ВВП³.

Основные доходные источники

Параметры исполнения доходной части федерального бюджета за 2018 г. по объемам и структуре представлены в *табл. 15*. Объем поступления нефтегазовой составляющей увеличился на 2,2 п.п. ВВП за счет роста поступлений по НДС на 1,4 п.п. ВВП и по вывозным таможенным пошлинам на 0,8 п.п. ВВП, что обусловлено ростом цен на нефть марки Urals (средняя цена на нефть по итогам 2017 г. составила 53,03 долл./барр. против 70,01 долл./барр. в 2018 г.) и курса доллара по отношению к рублю (58,3 руб./долл. в 2017 г. против 62,7 руб./долл. в 2018 г.). Также на увеличение нефтегазовых доходов повлияло изменение расчетной ставки налога на добычу полезных ископаемых в виде газа горючего природного с учетом повышения коэффициента Кгп для организаций – собственников Единой системы газоснабжения в IV квартале 2018 г. (с 1,4022 до 2,055). Доля НДС в общем объеме нефтегазовых доходов имеет стойкую тенденцию к увеличению (с 38,3% в 2014 г. до 66,6% в 2018 г.) за счет сокращения доли доходов по вывозным пошлинам (следствие налогового маневра в нефтегазовом секторе).

Таблица 15

Поступления основных налогов в федеральный бюджет в 2014–2018 гг.

	% ВВП					Изменения в 2018 г. относительно 2017 г., п.п. ВВП
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	
Доходы, всего	18,3	16,4	15,7	16,4	18,8	2,4
Нефтегазовые доходы	9,4	7,0	5,6	6,5	8,7	2,2
Из них:						
НДС	3,6	3,7	3,3	4,4	5,8	1,4
вывозные пошлины	5,8	3,3	2,3	2,1	2,9	0,8
Ненефтегазовые доходы	8,9	9,4	10,1	9,9	10,1	0,2
Из них:						
налог на прибыль организаций	0,5	0,6	0,6	0,8	1,0	0,2
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,8	2,9	3,1	3,3	3,4	0,1
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,2	2,1	2,2	2,2	2,4	0,2
акцизы на товары, производимые на территории РФ	0,7	0,6	0,7	1,0	0,8	-0,2
акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
ввозные пошлины	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,0
прочие доходы	1,8	2,4	2,7	1,9	1,8	-0,1

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

¹ 70,01 долл./барр.

² 40,8 долл./барр.

³ Расчетный дефицит показывает, что при базовой цене на нефть 40,8 долл. федеральный бюджет не сбалансирован на 1,4% ВВП.

Объем неналоговых доходов федерального бюджета в 2018 г. относительно предыдущего года увеличился по всем налоговым доходам, кроме внутренних акцизов, которые сократились на 0,2 п.п. ВВП в основном за счет снижения поступлений по акцизам на этиловый спирт, автомобильный бензин и табачную продукцию. По другим налоговым неналоговым доходам отмечается рост в 2018 г. относительно предыдущего года: на 0,2 п.п. ВВП по налогу на прибыль организаций и импортному НДС и на 0,1 п.п. ВВП по внутреннему НДС. При этом поступления по налогу на прибыль организаций, зачисляемые в бюджеты по соответствующим ставкам, возросли на 0,1 п.п. ВВП, или на 29,8% в номинальном выражении. В целом неналоговые доходы бюджета достаточно стабильны в последние годы, что подтверждает выводы о завершении адаптации российской экономики к воздействию внешних негативных факторов.

Объем неналоговых доходов сократился в 2018 г. относительно 2017 г. на 0,1 п.п. ВВП, однако по некоторым статьям отмечается следующая положительная динамика в номинальном выражении:

- по доходам в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, рост на 24,3%;
- по доходам от размещения средств бюджетов увеличение в 2,5 раза.

Расходы федерального бюджета

Объем расходов федерального бюджета в 2018 г. составил 16,1% ВВП, что на 1,7 п.п. ВВП ниже уровня 2017 г. при росте на 244,4 млрд руб. в абсолютном выражении, или на 1,5% (табл. 16).

Таблица 16

Расходы федерального бюджета в 2017–2018 гг.

	2017 г.			2018 г.			Изменения в 2018 г. относительно 2017 г.	
	млрд руб.	в % ВВП	кассовое исполне- ние, %	млрд руб.	в % ВВП	кассовое ис- полнение, %	млрд руб.	п.п. ВВП
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Расходы, всего	16 420,3	17,8	96,5	16 664,7	16,1	95,5	244,4	-1,7
В том числе:								
Общегосударственные вопросы	1 162,4	1,3	93,1	1 235,8	1,2	88,9	73,4	-0,1
Национальная оборона	2 852,3	3,1	93,2	2 826,3	2,7	92,3	-26,0	-0,4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 918,0	2,1	97,8	1 971,0	1,9	96,2	53,0	-0,2
Национальная экономика	2 460,0	2,7	95,3	2 401,8	2,3	93,5	-58,2	-0,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	119,5	0,1	95,6	148,4	0,1	88,1	28,9	0,0
Охрана окружающей среды	92,3	0,1	99,2	116,0	0,1	98,8	23,7	0,0
Образование	615,0	0,7	98,7	722,6	0,7	95,9	107,6	0,0
Культура и кинематография	89,7	0,1	91,1	94,5	0,1	84,3	4,8	0,0
Здравоохранение	439,8	0,5	97,3	537,3	0,5	96,3	97,5	0,0
Социальная политика	4 992,0	5,4	99,2	4 582,1	4,5	99,4	-409,9	-0,9

Окончание таблицы 16

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Физическая культура и спорт	96,1	0,1	93,8	63,9	0,1	86,8	-32,2	0,0
СМИ	83,2	0,1	99,9	88,4	0,1	99,9	5,2	0,0
Обслуживание государственного долга	709,1	0,8	97,1	781,0	0,8	99,0	71,9	0,0
Межбюджетные трансферты	790,7	0,8	95,3	1 095,4	1,1	99,7	304,7	0,3

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Сокращение в долях ВВП в 2018 г. относительно 2017 г. отмечается по следующим разделам/статьям:

- «Социальная политика» – на 0,9 п.п. ВВП за счет снижения объема бюджетных ассигнований по статье «Пенсионное обеспечение» с 3,9 до 3,0% ВВП;
- «Национальная экономика» – на 0,4 п.п. ВВП, в том числе сокращение расходов на 0,1 п.п. ВВП по статьям «Транспорт» и «Другие вопросы в области национальной экономики»;
- «Национальная оборона» – на 0,4 п.п. ВВП за счет сокращения расходов по статье «Вооруженные Силы Российской Федерации» на 0,3 п.п. ВВП;
- «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» и «Общегосударственные вопросы» – на 0,2 и 0,1 п.п. ВВП соответственно.

Рост бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2018 г. по сравнению с 2017 г. произошел только по разделу «Межбюджетные трансферты» (на 0,3 п.п. ВВП), в основном за счет увеличения бюджетных ассигнований по статье «Иные дотации».

В целом структура федерального бюджета в разрезе производительных и непроизводительных расходов не претерпела существенных изменений. Доля производительных расходов в общем объеме расходов выросла с 16,8% в 2017 г. до 18,4% в 2018 г. и не изменилась в долях ВВП (3,0% ВВП).

По кассовому исполнению расходов федерального бюджета за 2017–2018 гг. относительно утвержденных годовых параметров можно отметить, что за 2017 г. доля исполнения достигла 96,5% годовой бюджетной росписи, в то время как за 12 месяцев 2018 г. кассовое исполнение составило 95,5%¹. Как и в предыдущий год, максимальный объем освоенных бюджетных ассигнований (более 99,0%) отмечается в 2018 г. по разделам «Социальная политика» и «СМИ». Аутсайдерами по кассовому исполнению федерального бюджета в 2018 г. (менее 90%) стали разделы «Общегосударственные вопросы», «Жилищно-коммунальное хозяйство», «Культура и кинематография», «Физическая культура и спорт».

Анализ равномерности и уровня исполнения бюджетных ассигнований по ответственным исполнителям государственных программ (*табл. 17*) по итогам 2017–2018 гг. выявил некоторое улучшение с исполнением ГП «Реализация государственной национальной политики» (75,7% против 66,3%) и снижение кассового исполнения по всем остальным из приведенных в таблице государственным программам.

¹ По оперативным данным. По итоговым данным, кассовое исполнение может повыситься.

**Государственные программы с наименьшим
процентом исполнения расходов
в 2017–2018 гг.**

№ п/п	Название программы	Ответственный исполнитель ¹	Исполнение, %	
			2017 г.	2018 г.
1	«Реализация государственной национальной политики»	Федеральное агентство по делам национальностей	66,3	75,7
2	«Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013–2020 годы»	Министерство промышленности и торговли	81,6	62,9
3	«Космическая деятельность России на 2013–2020 годы»	Федеральное космическое агентство	82,8	74,4
4	«Воспроизводство и использование природных ресурсов»	Министерство природных ресурсов и экологии	91,2	88,5
5	«Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы»	Министерство культуры	91,3	82,8

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Дефицит и долг на федеральном уровне

По движению средств, учитываемых в качестве источников финансирования дефицита бюджета, по итогам 2018 г. отмечается следующая динамика (табл. 18):

– объем заимствований на внутреннем рынке сократился до 1036,6 млрд руб. против 1756,4 млрд руб. в 2017 г., однако объем погашения снизился с 632,9 млрд руб. в 2017 г. до 529,0 млрд руб. в предыдущий год;

– объем средств, поступивших от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной собственности, – 12,8 млрд руб. (в 2017 г. – 14,3 млрд руб.);

– по операциям с закупкой/продажей драгоценных металлов и драгоценных камней отмечается отрицательное сальдо (поступления в 2018 г. – 6,2 млрд руб., расходы на приобретение – 8,5 млрд руб. (в 2017 г. – 7,6 и 6,0 млрд руб. соответственно));

– поступления от возврата бюджетных кредитов, предоставленных для частичного покрытия дефицитов бюджетов субъектов РФ, составили 69,9 млрд руб., при этом, по данным оперативной отчетности, бюджетные кредиты по этой статье не предоставлялись (в 2017 г. отмечается отрицательное сальдо по предоставлению/возврату бюджетных кредитов в объеме -20,3 млрд руб.);

– объем размещенных государственных ценных бумаг на внешнем рынке также сократился – с 405,5 млрд руб. в 2017 г. до 120,2 млрд руб. в 2018 г. при объеме погашения 194,6 млрд руб. в 2018 г. против 364,7 млрд руб. в 2017 г.

¹ Ответственный исполнитель указан в соответствии с паспортом ГП без учета изменения в структуре ФОИВ.

Таблица 18

**Источники финансирования дефицита федерального бюджета
в 2014–2018 гг.**

	Млрд руб.					% ВВП				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Источники финансирования дефицита, всего	334	1 961	2 956	1 331	-2 793	0,4	2,4	3,4	1,4	-2,7
Финансирование дефицита за счет внутренних источников	4 076	1 242	-684	2 091	1 386	5,1	1,5	-0,8	2,3	1,3
Государственные ценные бумаги	1 025	15	492	1 123	507	1,3	0,0	0,6	1,2	0,5
Иные источники	3 051	1 227	-1 176	968	879	3,9	1,5	-1,4	1,1	0,8
Финансирование дефицита за счет внешних источников	-147	-296	43	-126	-161	-0,2	-0,4	0,0	-0,1	-0,2
Государственные ценные бумаги	-47	-183	110	41	-74	-0,1	-0,2	0,1	0,0	-0,1
Кредиты иностранных государств	-25	-51	-17	-20	-17	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0
Иные источники	-74	-63	-50	-147	-70	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1
Изменение остатков средств	-3 595	1 015	3 597	-634	-4 018	-4,5	1,3	4,2	-0,8	-3,8

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

На 31 декабря 2018 г. объем государственного долга составил 12 581 млрд руб. (12,1% ВВП против 12,6% в 2017 г.), в том числе внутреннего долга – 9170 млрд руб. (рост на 500 млрд руб.), внешнего – 49,1 млрд долл. (сокращение на 0,7 млрд долл.).

Объем Фонда национального благосостояния (ФНБ) на конец отчетного года достиг уровня 4036,0 млрд руб. (рост на 283,1 млрд руб.), или 3,9% ВВП; курсовая разница от переоценки средств ФНБ в 2018 г. составила 489,7 млрд руб. В течение 2018 г. проведены следующие операции со средствами ФНБ:

- выбытие в объеме 5,1 млрд руб. на софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц, уплативших дополнительные страховые взносы на накопительную пенсию;
- выбытие в объеме 1108,2 млрд руб. на обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда РФ;
- поступления в объеме 906,7 млрд руб. в пределах объема дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в 2017 г.¹

Основной объем средств ФНБ в рублевом эквиваленте в размере 2355,5 млрд руб. размещен на счетах Банка России в иностранной валюте. Общий объем средств ФНБ, инвестированных в ценные бумаги российских эмитентов для реализации самокупаемых инфраструктурных проектов, составляет 446,4 млрд руб., в привилегированные акции кредитных организаций – 279,0 млрд руб.

По динамике объемов дефицита федерального бюджета, государственного долга и суверенных фондов (РФ и ФНБ до 2018 г.) в долях ВВП в 2014–2018 гг. (рис. 19) следует отметить, что наиболее сложная ситуация с бюджетной устойчивостью была в 2016 г., когда произошло существенное – почти вдвое – сокращение объема суверенных фондов, а дефицит федерального бюджета увеличился до

¹ В соответствии с Приказом Минфина России от 9 июня 2018 г. № 955 «Об использовании дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, поступивших в 2017 году».

3,4% ВВП. В то же время положительное сальдо исполнения федерального бюджета в 2018 г. не оказало существенного влияния на объем государственного долга и суверенных резервов, учитываемых в ФНБ, в долях ВВП. Динамика первичного дефицита в 2014–2018 гг. коррелируется с динамикой бюджетного дефицита, с максимальным отрицательным значением -2,7% ВВП в 2016 г. и максимальным положительным значением в 3,5% ВВП в 2018 г.

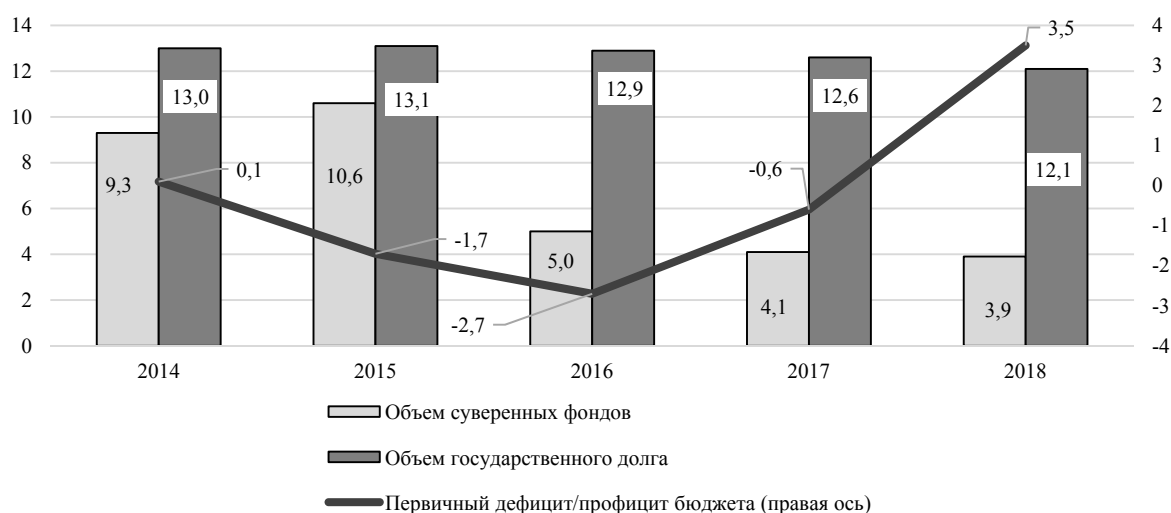


Рис. 19. Динамика объемов дефицита федерального бюджета, государственного долга и суверенных фондов (РФ и ФНБ до 2018 г.) в 2014–2018 гг., % ВВП

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Резюмируя динамику и структуру основных параметров федерального бюджета в 2018 г. как относительно 5-летнего периода, так и по сравнению с предыдущим годом, следует отметить развитие положительных тенденций по росту налоговых доходов, а также удержание расходов, государственного долга и объема ФНБ на приемлемом для обеспечения финансовой устойчивости уровне.

2.2.3. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы

Анализ основных параметров консолидированных бюджетов субъектов РФ

Основные тенденции в отношениях между различными уровнями власти находят свое отражение в структуре доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. На рис. 20 представлены данные, отражающие долю налоговых и неналоговых доходов и конечных расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в общей сумме налоговых и неналоговых доходов и конечных расходов консолидированного бюджета РФ и государственных внебюджетных фондов.

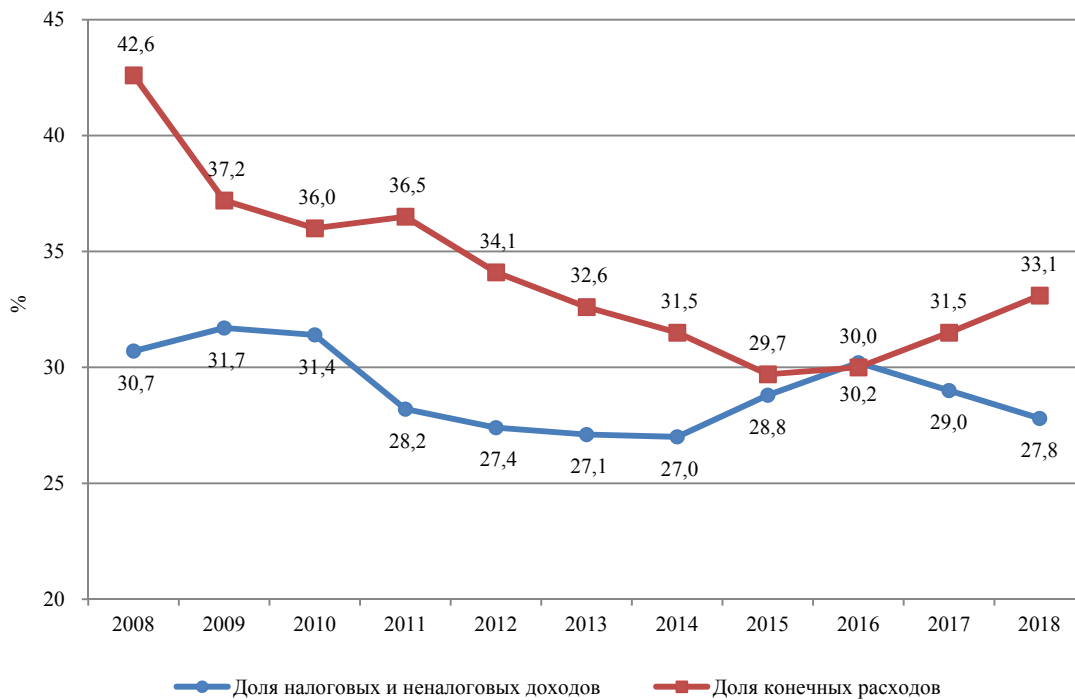


Рис. 20. Доля налоговых и неналоговых доходов, а также расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в доходах и расходах бюджетной системы РФ в 2008–2018 гг.

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

На рис. 20 видно, что в 2014–2016 гг. происходила некоторая децентрализация налоговых и неналоговых доходов. Однако впоследствии тренды изменились: в 2017 г. вновь увеличилась степень централизации налоговых доходов на федеральном уровне с одновременным ростом доли региональных расходных обязательств. Доля налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов регионов в налоговых и неналоговых доходах бюджетной системы снизилась с 30% в 2016 г. до 29% в 2017 г., а соответствующая доля конечных расходов в расходах бюджетной системы за те же годы выросла с 30,0 до 31,5%. В 2018 г. данная тенденция сохранилась: доля региональных и местных бюджетов в налоговых и неналоговых доходах снизилась до 27,8%, а их доля в конечных расходах выросла до 33,1%. Таким образом, дисбаланс между уровнем децентрализации доходов и расходов региональных бюджетов в 2018 г. продолжал увеличиваться.

Рассмотрим более подробно доходную часть субнациональных бюджетов. Динамика основных компонентов доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ представлена в табл. 19. В правой части таблицы показан прирост доходов в реальном выражении (с поправкой на уровень инфляции)¹.

¹ В соответствии с данными Росстата, значение индекса потребительских цен в 2018 г. составило 4,3%.

Таблица 19

**Доходы консолидированных бюджетов субъектов
РФ в 2014–2018 гг.**

	В номинальном выражении, млрд руб.					Реальный прирост, %			
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2015 г./ 2014 г.	2016 г./ 2015 г.	2017 г./ 2016 г.	2018 г./ 2017 г.
Доходы, всего	8 906	9 308	9 924	10 758	12 392	-7,4	1,2	5,8	10,5
Налоговые и неналоговые до- ходы	7 177	7 625	8 289	8 986	10 222	-5,9	3,2	5,8	9,1
<i>В том числе налоговые доходы:</i>	<i>6 493</i>	<i>6 925</i>	<i>7 574</i>	<i>8205</i>	<i>9 429</i>	<i>-5,5</i>	<i>3,8</i>	<i>5,7</i>	<i>10,2</i>
Налог на прибыль	1 964	2 108	2 279	2 528	3 105	-5,0	2,6	8,2	17,8
НДФЛ	2 693	2 808	3 019	3 252	3 654	-7,7	2,0	5,1	7,8
Акцизы	480	487	662	612	632	-10,2	29,1	-9,8	-0,8
Налоги на совокупный доход	315	348	388	447	520	-2,3	6,0	12,2	11,6
Налоги на имущество	957	1 069	1 117	1 250	1 397	-1,2	-0,8	9,2	7,2
<i>Неналоговые доходы</i>	<i>685</i>	<i>700</i>	<i>715</i>	<i>781</i>	<i>794</i>	<i>-9,4</i>	<i>-3,0</i>	<i>6,5</i>	<i>-2,5</i>
Трансферты из других бюджетов	1 671	1 617	1 578	1 703	2 085	-14,3	-7,4	5,3	17,4
Прочие доходы	58	66	56	69	85	2,0	-19,2	18,7	18,2

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Как видно из данных табл. 19, в динамике реальных региональных доходов с 2016 г. наблюдается положительная тенденция. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2018 г. демонстрируют рост по отношению к уровню 2017 г. на 10,5% в реальном выражении. Это самый существенный прирост региональных доходов за период с 2014 г. При этом реальные налоговые доходы выросли примерно в той же степени, что и общая сумма бюджетных поступлений (на 10,2%), а реальные неналоговые доходы несколько сократились (на 2,5%). Необходимо отметить существенный рост реального объема межбюджетных трансфертов – на 17,4%, что является наибольшим приростом за рассматриваемый период. Среди налоговых доходов наилучшую динамику показывает налог на прибыль (прирост поступлений в реальном выражении составил 17,8%). Выросли также налоговые поступления в консолидированные бюджеты субъектов в реальном выражении по таким налогам, как НДФЛ (на 7,8%), налоги на имущество (на 7,2%), налоги на совокупный доход (на 11,6%) Вместе с тем имеет место небольшое сокращение поступлений от акцизов (на 0,8% в реальном выражении по сравнению с 2017 г.), однако в связи с невысокой долей акцизов в структуре консолидированных бюджетов регионов это снижение не отражается на суммарной динамике доходов. Отметим, что в 2017 г. реальные поступления от акцизов также сокращались по сравнению с 2016 г.

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

Сопоставление изменения объемов основных видов собственных доходных источников региональных и местных бюджетов позволяет сделать следующие выводы. С 2016 г. вектор динамики доходов в среднем по России изменил направление со спада на рост. В 2017 и 2018 гг. в динамике доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ сохранялся положительный тренд. Количество «быстро-

растущих» регионов (темпы роста доходов в реальном выражении выше 25%) сократилось с 3 до 2. Если в 2017 г. наибольшие темпы роста налоговых и неналоговых доходов демонстрировали Республика Крым, Республика Калмыкия и Ненецкий автономный округ, то в 2018 г. в лидеры вышли Ханты-Мансийский автономный округ и Тюменская область.

Таблица 20

Группировка регионов страны по темпам роста основных видов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2017–2018 гг.

	Изменение основных видов налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ к предыдущему году											
	рост более чем на 25%		рост от 10 до 25%		рост менее чем на 10%		снижение менее чем на 10%		снижение от 10 до 25%		снижение более чем на 25%	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
в номинальном выражении												
Налоговые и неналоговые доходы, всего	5	4	16	46	48	33	13	2	3	0	0	0
Налог на прибыль	18	26	29	29	18	13	9	9	5	5	6	3
НДФЛ	1	3	9	50	69	31	5	0	1	0	0	0
в реальном выражении												
Налоговые и неналоговые доходы, всего	3	2	12	25	48	54	18	3	4	1	0	0
Налог на прибыль	18	16	22	26	24	22	8	10	7	8	6	3
НДФЛ	0	2	1	11	72	68	11	4	1	0	0	0

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Отметим, что в целом темпы роста налоговых и неналоговых доходов региональных и местных бюджетов в 2018 г. оказались выше соответствующих темпов 2017 г. Если в 2017 г. количество регионов, имевших рост доходов в реальном выражении в диапазоне от 10 до 25%, составляло 12, то в 2018 г. оно выросло до 25. Наиболее многочисленной остается группа регионов с ростом реальных доходов до 10% (48 субъектов в 2017 г. и 54 субъекта в 2018 г.).

По сравнению с 2017 г. уменьшилось количество регионов, реальный объем налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов которых снижался по отношению к предыдущему году. В 2017 г. количество таких регионов составляло 16 (снижение доходов в номинальном выражении) и 22 (снижение в реальном выражении). В 2018 г. наблюдается падение номинальных доходов лишь у двух субъектов (Республика Крым¹ и Республика Марий Эл), а в реальном выражении – у четырех (помимо указанных, Чукотский автономный округ и Рязанская область).

Налог на прибыль поступал в региональные бюджеты в 2018 г. опережающими темпами. Количество субъектов, у которых поступления по данному налогу в реальном выражении выросли за год более чем на 25%, в 2018 г. составило 16 (в 2017 г. таких регионов было 18). Лидерами по росту прибыли являются Ханты-

¹ При этом Республика Крым в 2017 г. показывала наибольшие темпы роста собственных доходов.

Мансийский автономный округ (158%), Республика Карелия (94%) и Республика Саха (68%). Обратим внимание, что все эти три субъекта в предыдущем году столкнулись с сокращением реальных поступлений по налогу на прибыль (ХМАО – на 33%, Республика Саха – на 34% и Республика Карелия – на 8%), т.е. для них рост 2018 г. в значительной степени является компенсирующим. По итогам последних двух лет стабильно высокие приросты поступлений по налогу на прибыль демонстрировала Вологодская область: 32% в 2017 г. и 61% в 2018 г. К числу регионов с наиболее высокими темпами роста по данному налогу относятся также Тюменская область (64% в реальном выражении) и Республика Башкортостан (56% в реальном выражении). Падение реальных поступлений налога на прибыль в 2018 г. показал 21 регион – столько же, сколько в 2017 г. Ситуацию с наибольшим уровнем падения можно назвать «зеркальной» по отношению к ситуации с максимальным ростом: в 2018 г. больше всего доходов теряли те регионы, которые были лидерами роста в 2017 г. Так, максимальное снижение реальных поступлений по налогу на прибыль в 2018 г. наблюдалось в Республике Крым (67%), которая была лидером по темпам роста по данному налогу в 2017 г. (214%). Аналогичная ситуация наблюдается у Республики Марий Эл (в 2018 г. падение на 42% при росте на 59% в 2017 г.) и у Республики Тыва (в 2017 г. рост на 66,1%, в 2018 г. падение на 36%). Отметим, что в Сахалинской области поступления по налогу на прибыль снижались как в 2017 г. (на 43% в реальном выражении), так и в 2018 г. (на 19%).

Средние темпы роста поступлений НДС в 2018 г. в консолидированные бюджеты регионов также опережают показатели 2017 г.: если в 2017 г. лишь в 1 регионе поступления по данному налогу в реальном выражении выросли более чем на 10% (Липецкая область – 23%), то в 2018 г. таких регионов было 14. Лидерами стали Республика Хакасия (73% в реальном выражении), Республика Дагестан (25%) и Тюменская область (22%). Снижение поступлений НДС в реальном выражении в 2018 г. имело место лишь в 4 регионах (Липецкая область – сокращение на 3%, Краснодарский край – на 2%, Республика Мордовия и Владимирская область – менее 1%). В 2017 г. таких субъектов было 12.

Проанализируем изменения, которые произошли в расходной части консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2018 г. (табл. 21).

Таблица 21

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ

	% к итогу		% ВВП		Изменение	
	2017 г.	2018 г.	2017 г.	2018 г.	в номинальном выражении, %	п.п. ВВП
Общегосударственные вопросы	6,1	6,3	0,71	0,72	14,05	0,01
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,1	1,2	0,13	0,13	19,14	0,01
Национальная экономика						
В том числе:	21,2	20,8	2,48	2,38	7,87	-0,10
сельское хозяйство и рыболовство	2,5	2,3	0,29	0,26	1,01	-0,03

Окончание таблицы 21

1	2	3	4	5	6	7
транспорт	5,2	4,7	0,61	0,54	-0,07	-0,07
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	8,8	8,9	1,03	1,02	11,12	-0,01
прочие вопросы в области национальной экономики	4,7	4,9	0,55	0,56	14,19	0,01
Жилищно-коммунальное хозяйство	10,4	10,2	1,22	1,17	7,60	-0,05
Охрана окружающей среды	0,3	0,3	0,03	0,04	48,65	0,01
Образование						
В том числе:	24,9	25,4	2,92	2,91	12,10	-0,01
дошкольное образование	6,7	7,1	0,78	0,81	16,53	0,03
общее образование	12,2	12,2	1,43	1,40	10,34	-0,03
среднее профессиональное образование	1,9	1,9	0,22	0,21	9,35	-0,01
прочие вопросы в области образования	4,2	4,2	0,49	0,49	11,41	0,00
Культура, кинематография	3,8	3,7	0,45	0,43	7,56	-0,02
Здравоохранение	7,8	8,0	0,92	0,92	12,22	0,00
Социальная политика	20,4	20,3	2,40	2,33	9,40	-0,07
Физическая культура и спорт	2,3	2,4	0,28	0,27	11,47	0,00
Средства массовой информации	0,4	0,4	0,05	0,05	9,12	0,00
Обслуживание государственного и муниципального долга	1,2	0,9	0,15	0,11	-16,83	-0,04
Расходы, всего	100,0	100,0	11,74	11,47	9,92	-0,27

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Из табл. 21 следует, что функциональная структура региональных расходов в 2018 г. изменилась по сравнению с предыдущим годом незначительно. Все изменения структуры происходили в пределах 1 п.п. Из наиболее существенных изменений структуры следует отметить снижение доли расходов на национальную экономику на 0,4 п.п. (главным образом за счет транспорта), снижение доли расходов на обслуживание государственного и муниципального долга на 0,3 п.п., а также рост доли расходов на образование на 0,5 п.п., причем основной вклад в увеличение расходов вносит дошкольное образование.

В номинальном выражении практически все функциональные компоненты региональных расходов в 2018 г. выросли, за исключением расходов на обслуживание государственного и муниципального долга (сокращение на 16,8%) и на транспорт (сокращение на 0,1%). В реальном выражении, помимо указанных групп, снизились расходы на сельское хозяйство, ЖКХ, культуру и социальную политику. Отметим, что расходы в сфере сельского хозяйства снижались относительно уровня предыдущего года также в 2017 г. как в номинальном, так и в реальном выражении.

Следует отметить значительный рост отдельных видов расходов в социальной сфере: на образование (прежде всего дошкольное) и здравоохранение. Почти в 2 раза выросли расходы на охрану окружающей среды, однако доля данного вида расходов остается незначительной (0,3% в общем объеме расходов и 0,04 п.п. ВВП). Общая доля расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в ВВП в 2018 г. сократилась на 0,27 п.п. по сравнению с уровнем 2017 г.

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

Таблица 22

Динамика доходов и расходов консолидированного бюджета субъектов РФ, % ВВП

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Доходы	11,24	11,16	11,54	11,68	11,96
В том числе:					
налог на прибыль	2,48	2,53	2,65	2,74	3,00
НДФЛ	3,40	3,37	3,51	3,53	3,53
трансферты из ФБ	2,11	1,94	1,83	1,85	2,01
Расходы	11,81	11,37	11,55	11,74	11,47
Дефицит (-) / профицит (+)	-0,57	-0,21	-0,01	-0,06	0,49

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

Из данных табл. 22 видно, что в долях ВВП на протяжении последних трех лет росли как доходы субнациональных бюджетов в целом, так и поступления по НДФЛ и налогу на прибыль организаций. При этом на протяжении 2014–2016 гг. трансферты из федерального бюджета сокращались, в 2017 г. несколько выросли и в 2018 г. продолжили рост. Расходы субнациональных бюджетов увеличивались в 2016–2017 гг., но несколько сократились в 2018 г.

Финансовая помощь из федерального бюджета

Общий объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета регионам значительно вырос в 2018 г.¹ по сравнению с 2017 г. как в номинальном выражении (+21,0 %), так и в долях ВВП (+1,4 п.п. ВВП) (табл. 23). Прирост был обусловлен прежде всего увеличением дотаций на обеспечение сбалансированности (+2,2 п.п. ВВП), компенсирующим частичное снижение дотаций на выравнивание (-0,5 п.п. ВВП). Кроме того, заметно вырос объем иных межбюджетных трансфертов (+0,8 п.п. ВВП). Среди прочих видов трансфертов наибольшее снижение затронуло субсидии (-0,9 п.п. ВВП), причем субсидии на развитие национальной экономики сократились более чем на 21% по сравнению с 2017 г. Эти изменения отразились и на структуре федеральной финансовой помощи бюджетам субъектов РФ. Так, в 2018 г. доля дотаций (нецелевой финансовой помощи) выросла на 5,7 п.п. по сравнению с 2017 г. и превысила 50%.

Объем субвенций несколько сократился (-0,3 п.п. ВВП), что свидетельствует о небольшом снижении зависимости субнациональных бюджетов в части исполнения делегированных полномочий. При этом данная тенденция характерна для нескольких последних лет. В то же время количество субвенций² по сравнению с 2017 г. увеличилось на 2 и составило 32. При этом 9 субвенций предоставляются только Республике Крым и г. Севастополю, причем 2 из них дублируют те, которые предоставляются прочим субъектам Российской Федерации.

¹ Данные за 2018 г. являются предварительными, поскольку они сформированы на основе ежемесячных отчетов об исполнении бюджетов на 01.01.2019, а не годовых отчетов.

² Количество трансфертов определяется по числу уникальных направлений расходов (разряды 13–16 кода классификации расходов бюджетов), предусмотренных в отчете об исполнении федерального бюджета.

Таблица 23

**Трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации
из федерального бюджета**

	2016 г.		2017 г.		2018 г.		Прирост в 2018 г. к уровню 2017 г.	
	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	млрд руб.	% к итогу	номинальный, %	п.п. ВВП
Трансферты регионам, всего	1 567,8	100,0	1 690,1	100,0	2 044,8	100,0	21,0	1,4
Дотации	656,2	41,9	759,0	44,9	1 035,5	50,6	36,4	1,8
В том числе:								
дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	513,7	32,8	614,5	36,4	644,5	31,5	4,9	-0,5
дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	131,7	8,4	133,8	7,9	380,4	18,6	184,2	2,2
Субсидии	356,5	22,7	419,8	24,8	381,8	18,7	-9,0	-0,9
В том числе:								
субсидии на развитие национальной экономики	231,9	14,8	242,4	14,3	190,0	9,3	-21,6	-0,8
Субвенции	334,3	21,3	326,1	19,3	331,7	16,2	1,7	-0,3
Иные межбюджетные трансферты	220,8	14,1	185,1	11,0	295,8	14,5	59,8	0,8

Источник: Федеральное казначейство; Росстат; расчеты авторов.

Количество субсидий в 2018 г. составило 74. Такое же число субсидий было предоставлено в 2017 г. Государственной программой Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (далее – ГП «Развитие федеративных отношений...») предусмотрено сокращение количества субсидий в 2018 г. до 57. Таким образом, процесс консолидации и оптимизации количества субсидий был приостановлен.

Объем иных межбюджетных трансфертов существенно вырос как в номинальном выражении (+59,8%), так в долях ВВП (+0,8 п.п. ВВП). Увеличилось и их количество: если в 2017 г. из федерального бюджета регионам было предоставлено 77 иных межбюджетных трансфертов, то в 2018 г. – уже 93. Поскольку иные межбюджетные трансферты распределяются на менее прозрачной и формализованной основе, чем субсидии (объем предоставления которых снизился), следует считать, что структура оказания целевой финансовой помощи регионам ухудшилась.

В то же время выросла доля нецелевой финансовой помощи, что позволило перевыполнить целевое значение соответствующего показателя ГП «Развитие федеративных отношений...»: доля дотаций в межбюджетных трансфертах регионам составила 50,6% при плановом значении 48%. Однако если учитывать, что дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, по сути, являются, скорее, субсидиями, чем дотациями, то доля дотаций (за вычетом указанных) составит лишь 45,7%.

Также следует отметить, что рост доли дотаций в основном обеспечен ростом дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, которые, в отличие от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, распределяются на менее прозрачной и формализованной основе.

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. 24*).

Таблица 24

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

Год	Налоговые доходы	Налоговые доходы и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	Налоговые доходы, дотации, субсидии
2014	0,590	0,512	0,499
2015	0,661	0,603	0,560
2016	0,556	0,421	0,373
2017	0,558	0,413	0,377
2018	0,593	0,433	0,381

Источник: Федеральное казначейство; Минфин России; расчеты авторов.

Как видно из *табл. 24*, в 2018 г. по сравнению с предыдущим годом довольно сильно увеличилась дифференциация налоговых доходов субнациональных бюджетов. В связи с этим возросла дифференциация субнациональных бюджетов после выравнивания и после предоставления дотаций и субсидий, однако выравнивающий эффект от предоставления данных видов трансфертов сохранился. Так, после выравнивания дифференциация сократилась на 27% (в 2017 г. – на 26%), после предоставления дотаций и субсидий – на 36% (в 2017 г. – на 32%).

Дефицит и долг на региональном уровне

Рост доходов и сдерживание роста расходов консолидированных бюджетов регионов в 2018 г. положительно сказались на их сбалансированности: впервые за последние 11 лет был зафиксирован профицит консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, размер которого достиг исторического максимума – 0,5 трлн руб.

Данные в региональном разрезе свидетельствуют о повышении сбалансированности консолидированных бюджетов большинства субъектов РФ. Количество субъектов, имеющих бюджетный дефицит, в 2018 г. сократилось более чем в 3 раза по сравнению с 2017 г. и составило 15 (*табл. 25*).

Улучшение параметров сбалансированности большинства регионов позитивно сказалось на динамике их государственного долга, размер которого по итогам 2018 г. сократился с 2,32 до 2,21 трлн руб. По отношению к объему налоговых и неналоговых доходов бюджетов субъектов РФ за 2018 г. он сократился за год с 30,5 до 25,3%, вернувшись к уровню конца 2011 г.

Таблица 25

Исполнение (дефицит/профицит) консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2014–2018 гг.

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

Источник: Федеральное казначейство; расчеты авторов.

По состоянию на 1 января 2018 г. осталось только два субъекта РФ, у которых отношение объема государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов превышает 100%, – Костромская область (115,2%) и Республика Мордовия (236,9%), в то время как годом ранее таких было 7.

Несмотря на общую положительную динамику размера государственного долга регионов, картина по федеральным округам существенно различается: если в Северо-Западном и Северо-Кавказском федеральных округах снижение номинального объема государственного долга в 2018 г. демонстрировали все регионы, то в Дальневосточном федеральном округе таких было только 50%.

Структура государственного долга регионов за год практически не изменилась: по-прежнему преобладают бюджетные кредиты, доля которых составила к концу года 42,6%, снизившись по отношению к концу 2017 г. на 1% (рис. 21). Доля кредитов кредитных организаций осталась на уровне 28,8%, прекратив снижение, продолжавшееся с конца 2013 г., а доля государственных ценных бумаг за год выросла на 1,3%, достигнув уровня 25,0%. Ценные бумаги стали единственным долговым инструментом регионов, объем которого за год вырос в номинальном выражении.



Источник: Минфин России; расчеты авторов.

Рис. 21. Структура государственного долга субъектов РФ в 2008–2018 гг.

