

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ

Татьяна ТИЩЕНКО

Старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; старший научный сотрудник лаборатории бюджетной политики Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара, канд. экон. наук. E-mail: tishenko@ier.ru

По оперативным данным Федерального казначейства, по итогам 2015 г. доходы федерального бюджета составили 18,2% ВВП, что на 2,2 п.п. ВВП ниже их значения за предыдущий год. Доходы консолидированного бюджета субъектов РФ за январь–ноябрь 2015 г. в долях ВВП выросли относительно одиннадцати месяцев предыдущего года на 0,3 п.п. ВВП и составили 12,2% ВВП, при этом собственные доходы региональных бюджетов увеличились за рассматриваемый период по сравнению с аналогичным временным интервалом 2014 г. на 0,4 п.п. ВВП.

Динамика доходов федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов РФ подтверждает позицию министра финансов А. Силуанова¹, заявившего на Гайдаровском форуме в январе 2016 г., что национальная бюджетная система еще не адаптировалась к низкой цене на нефть, в то время как предприятия и частный сектор приспособились к новым условиям. Необходимо признать, что каких-либо действенных мер по сбалансированию федерального бюджета — краткосрочного (в рамках текущего бюджетного года) или среднесрочного (на трехлетний период) характера — в условиях продолжающегося снижения мировых цен на нефть не представлено. В настоящее время правительство РФ ограничивается лишь административными мерами, принимая решения о сокращении расходов ведомств по незащищенным статьям в размере 10% от утвержденных объемов бюджетных ассигнований на 2016 г., что позволит снизить расходы на 1311,6 млрд. руб.² при утвержденном объеме дефицита федерального бюджета на 2016 г. в 2360,2 млрд. руб.³.

Ключевые слова: государственные финансы, бюджетная политика, стратегическое планирование.

Предварительный анализ исполнения федерального бюджета за 2015 г.

Доходы федерального бюджета по итогам 2015 г. составили 18,2% ВВП (13 452,7 млрд. руб.), что на 2,2 п.п. ВВП ниже их значения за предыдущий год; в абсолютном выражении сокращение доходов составило 1044,2 млрд. руб., или 7,2%. Кассовое исполнение по доходной части федерального бюджета за 2015 г. составило 101,5% (201,4 млрд. руб.) от запланированного объема. Нефтегазовые доходы снизились за исследуемый период на 2,5 п.п. ВВП — до 7,9% ВВП (5862,5 млрд. руб.); в то время как нефтегазовые доходы выросли на 0,3 п.п. ВВП — до 10,3% ВВП (7590,2 млрд. руб.).

Таким образом, доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходной части федерального бюджета сократилась с 51,3% за 2014 г. до 43,6% за 2015 г.

Расходы федерального бюджета за 2015 г. составили 21,0% ВВП, что на 0,2 п.п. ВВП ниже их значения за предыдущий год; в абсолютном выражении расходы выросли на 448,6 млрд. руб., или на 3,0%. По итогам года федеральный бюджет исполнен с дефицитом в 2,8% ВВП (2048,1 млрд. руб.), что на 2,0 п.п. ВВП ниже отрицательного сальдо исполнения федерального бюджета за 2014 г. Ненефтегазовый дефицит сократился при этом до 10,7% ВВП, или на 0,5 п.п. ВВП относительно предыдущего года. (См. табл. 1.)

¹ <http://www.minfin.ru/ru/press-center/?#ixzz3ylr4Mnup>

² Расчет на основе данных Минфина «Бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на 2016 год»: http://www.minfin.ru/ru/performance/budget/federal_budget/budj_rossp/index.php#ixzz3yJ2u9X5F

³ Федеральный закон от 14.12.2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

Доходы федерального бюджета в долях ВВП за 2015 г. по сравнению с предыдущим годом изменялись разнонаправленно:

- поступления по доходам от внешнеэкономической деятельности сократились на 3,2 п.п. ВВП – до 4,5% ВВП, или на 39,7%; при этом поступления по ввозным таможенным пошлинам уменьшились с 277,2 до 179,8 млрд. руб., или на 0,2 п.п. ВВП, а по вывозным таможенным пошлинам – с 4637,1 до 2780,2 млрд. руб., или на 2,8 п.п. ВВП;
- поступления по НДС увеличились на 0,3 п.п. ВВП – до 4,3% ВВП; в номинальном выражении их рост составил 10,5%;
- поступления по внутреннему НДС выросли на 0,2 п.п. ВВП – до 3,3% ВВП, а по импортному НДС не изменились и составили 2,4% ВВП при росте обоих показателей в номинальном выражении на 12,0 и 1,9% соответственно;
- доходы по внутренним акцизам не изменились и составили 0,7% ВВП (рост в абсолютном выражении на 7,0 млрд. руб.), в то время как поступления по импортным акцизам сократились на 0,03 п.п. ВВП – до 0,07% ВВП;

- доходы по налогу на прибыль организаций увеличились на 0,1 п.п. ВВП, или на 79,6 млрд. руб. (См. табл. 2.)

Расходы федерального бюджета в долях ВВП за 2015 г. относительно предыдущего года, при кассовом исполнении в 97,8% (в 2014 г. – 98,5%) от утвержденных годовых объемов бюджетных ассигнований, изменились следующим образом:

- выросли расходы на национальную оборону и социальную политику на 0,8 и 0,9 п.п. ВВП, или на 28,3 и 23,5% в номинальном выражении, соответственно. Рост расходов по разделу «Национальная оборона» связан с увеличением финансирования Вооруженных сил с 2,6% ВВП за 2014 г. до 3,3% ВВП за 2015 г.; их доля в общем объеме оборонных расходов составила по итогам 2015 г. 76,5% (за 2014 г. – 76,0%). Рост расходов по разделу «Социальная политика» обусловлен увеличением финансирования по статье «Пенсионное обеспечение» с 3,2% ВВП за 2014 г. до 4,0% ВВП за 2015 г.; доля расходов по данной статье в общем объеме расходов на социальную политику по итогам 2015 г. составила 69,0% (за 2014 г. – 65,2%);

Таблица 1
Основные параметры исполнения федерального бюджета в 2014 и 2015 гг.

	2015 г.		2014 г.		Изменение	
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	п.п. ВВП
Доходы	13 452,7	18,2	14 496,9	20,4	-1044,2	-2,2
в том числе:						
Нефтегазовые	5862,5	7,9	7433,8	10,4	-1571,3	-2,5
Ненефтегазовые	7590,2	10,3	7063,1	10,0	156,4	0,3
Расходы	15 500,8	21,0	15 052,2	21,2	448,6	-0,2
в том числе:						
Процентные	581,9	0,8	415,6	0,6	166,3	0,2
Непроцентные	14 918,9	20,2	14 636,6	20,6	282,3	-0,4
Профицит (+) / Дефицит (-)	-2048,1	-2,8	-555,3	-0,8	-1492,8	-2,0
Ненефтегазовый профицит (+) / дефицит (-)	-7910,6	-10,7	-7989,1	-11,2	78,5	0,5
<i>Справочно: оценка ВВП, млрд. руб.</i>	73 708		70 976			

Источник: Федеральное казначейство, Минфин России, расчеты Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

- расходы по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» уменьшились на 0,2 п.п. ВВП – до 2,7% ВВП; в абсолютном выражении их сокращение составило 120,2 млрд. руб.;
- сократились расходы по разделу «Национальная экономика» на 1,4 п.п. ВВП, или на 901,9 млрд. руб. Основное сокращение расходов – с 2,2 до 0,7% ВВП – отмечается по статье «Другие вопросы в области национальной экономики»; доля расходов по данной статье в общем объеме расходов на экономическую политику составила по итогам 2015 г. 25,8% (за 2014 г. – 51,7%). Объем финансирования по статье «Другие вопросы в области национальной экономики» направлялся главным образом на предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям и на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд. В номинальном выражении наибольший рост расходов в данном разделе отмечается по статьям «Сельское хозяйство и рыболовство» – на 16,2% и «Дорожное хозяйство (дорожные фонды)» – на 16,7%;
- увеличились расходы по разделу «Общегосударственные вопросы» на 0,2 п.п. ВВП при их росте в номинальном выражении на 17,9%;
- расходы по разделу «Образование» сократились на 0,1 п.п. ВВП – до 0,8% ВВП, или на 27,7 млрд. руб.;
- расходы по разделу «Здравоохранение» не изменились и составили 0,7% ВВП; в абсолютном выражении они сократились на 19,4 млрд. руб.;
- расходы по разделу «Межбюджетные трансферты» снизились на 0,2 п.п. ВВП, или на 16,4% в номинальном выражении;
- выросли расходы на обслуживание государственного долга на 0,2 п.п. ВВП – до 0,8% ВВП, или на 40,0% в номинальном выражении; в том числе расходы на обслуживание государственного внутреннего долга увеличились в номинальном выражении на 35,2%, а расходы на обслуживание государственного внешнего долга – на 54,5%;
- по остальным разделам расходы федерального бюджета в долях ВВП не изменились. (См. табл. 3.)

Таблица 2
Динамика поступлений основных налогов в федеральный бюджет в 2014 и 2015 гг.

	2015 г.		2014 г.		Изменение	
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	п.п. ВВП
Налоговые доходы – всего	11 753,3	15,9	13 256,6	18,6	-1503,3	-2,7
в том числе:						
Налог на прибыль организаций	490,9	0,7	411,3	0,6	79,6	0,1
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2443,3	3,3	2181,4	3,1	261,9	0,2
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	1784,0	2,4	1750,2	2,4	33,8	0,0
Акцизы на товары, производимые на территории РФ	527,8	0,7	520,8	0,7	7,0	0,0
Акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	53,9	0,07	71,5	0,1	-17,6	-0,03
НДПИ	3159,9	4,3	2858,0	4,0	301,9	0,3
Доходы от внешнеэкономической деятельности	3293,5	4,5	5463,4	7,7	-2169,9	-3,2

Источник: Федеральное казначейство, расчеты Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

За 2015 г. объем Резервного фонда⁴ сократился на 1304,9 млрд. руб. и по состоянию на 1 января 2016 г. составил 3640,6 млрд. руб., что эквивалентно 50,0 млрд. долл. США. В течение 2015 г. из средств Резервного фонда было направлено на финансирование дефицита федерального бюджета 2622,9 млрд. руб.

Объем Фонда национального благосостояния составил на начало текущего года 5227,2 млрд. руб. (рост за 2015 г. на 839,1 млрд. руб.), что эквивалентно 71,7 млрд. долл. США (сокращение за 2015 г. на 6,3 млрд. долл. США). За истекший год структура финансовых активов Фонда национального благосостояния изменилась за счет:

- увеличения долговых обязательств Внешэкономбанка на 103,9 млрд. руб.;
- роста обязательств по ОВГЗ Украины на 49,8 млрд. руб. – до 218,6 млрд. руб.;

- увеличения субординированного депозита в банке ВТБ (ОАО) на 26,0 млрд. руб. – до 126,0 млрд. руб.;
- облигаций ОАО «Ямал СПГ» в объеме 150,0 млрд. руб.;
- привилегированных акций ОАО «РЖД» в объеме 50,0 млрд. руб.;
- привилегированных акций АО «Атомный энергопромышленный комплекс» в объеме 57,5 млрд. руб.;
- депозита в Газпромбанке (АО) в размере 38,4 млрд. руб.;
- облигаций ООО «ЗапСибНефтехим» в объеме 118,6 млрд. руб.

Необходимо отметить, что объем выпуска облигаций ООО «ЗапСибНефтехим» в тысячи раз превышает размер уставного капитала компании (уставный капитал общества составляет 500,0 тыс. руб.⁵), а ориентиро-

Таблица 3
Динамика расходов федерального бюджета за 2014 и 2015 гг.

	2015 г.			2014 г.			Изменение, п.п. ВВП
	млрд. руб.	% ВВП	кассовое исполнение, %	млрд. руб.	% ВВП	кассовое исполнение, %	
Расходы – всего	15 500,8	21,0	97,8	15 052,2	21,2	98,5	-0,2
в том числе:							
Общегосударственные вопросы	1101,4	1,5	99,0	934,7	1,3	98,7	0,2
Национальная оборона	3181,2	4,3	99,9	2479,1	3,5	99,9	0,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1966,0	2,7	98,2	2086,2	2,9	100,0	-0,2
Национальная экономика	2161,0	2,9	96,2	3062,9	4,3	94,4	-1,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	142,0	0,2	97,3	119,6	0,2	94,9	0,0
Охрана окружающей среды	49,6	0,07	98,8	46,4	0,07	99,6	0,0
Образование	610,6	0,8	99,0	638,3	0,9	99,2	-0,1
Культура и кинематография	89,2	0,1	99,0	97,8	0,1	99,4	0,0
Здравоохранение	516,2	0,7	98,1	535,6	0,7	97,9	0,0
Социальная политика	4264,6	5,8	99,6	3452,4	4,9	99,2	0,9
Физическая культура и спорт	72,9	0,1	97,8	71,2	0,1	99,6	0,0
СМИ	82,1	0,1	100,0	74,8	0,1	99,9	0,0
Обслуживание государственного долга	581,9	0,8	98,1	415,6	0,6	99,9	0,2
Межбюджетные трансферты	682,0	0,9	100,0	816,1	1,1	99,8	-0,2

Источник: Минфин России, расчеты Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара.

⁴ <http://www.minfin.ru/ru/document/index.php>

⁵ <http://www.list-org.com/company/4652188>

вочный срок реализации инфраструктурно-го проекта – 2020 г.⁶, при этом единственным учредителем общества является компания с иностранным участием – ОАО «СИБУР Холдинг», которое, как можно предположить, и является фактическим распорядителем более сотни миллиардов рублей, полученных от ФНБ, и которое будет отвечать по миллиардным долговым обязательствам ООО «ЗапСибНефтехим» в объеме уставного капитала общества.

Учитывая вероятность сохранения в ближайшие два-три года неблагоприятной конъюнктуры на мировом нефтяном рынке и тенденции снижения доходов федерального бюджета, в том числе и нефтегазовых, представляется целесообразным пересмотреть правила расходования средств Фонда национального благосостояния в части:

- утверждения ежегодного бюджета ФНБ на уровне федерального закона, рассматриваемого и утверждаемого в пакете законов о федеральном бюджете;

- усиления требований к финансовым активам ФНБ и к организациям, реализующим инфраструктурные проекты, в том числе по размеру уставного фонда, публичной отчетности, ведению специальных счетов, позволяющих отслеживать движение средств фонда;
- требований к проектам, финансируемым из средств ФНБ, касающихся сроков их реализации, окупаемости и обеспечения возврата средств, а также ограничений для организаций по размещению временно свободных средств, не используемых для финансирования проектов, на банковских депозитах.

Кроме того, с учетом необходимости финансирования дефицита федерального бюджета в ближайшие годы, следует рассмотреть возможность объединения ФНБ с Резервным фондом и резервирования всех средств ФНБ, на текущий момент не вложенных в облигации инфраструктурных проектов, на цели покрытия дефицита федерального бюджета в

Таблица 4

Основные параметры исполнения консолидированного бюджета субъектов РФ в январе–ноябре 2014 и 2015 гг.

	Январь–ноябрь 2015 г.		Январь–ноябрь 2014 г.		Изменение, п.п. ВВП
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	
Доходы	8306,3	12,2	7834,5	11,9	0,3
в том числе:					
Налог на прибыль организаций	1953,5	2,9	1771,1	2,7	0,2
НДФЛ	2403,0	3,5	2286,9	3,5	0,0
Акцизы на товары, производимые на территории РФ	440,8	0,6	432,2	0,6	0,0
Налог на совокупный доход	335,8	0,5	304,9	0,5	0,0
Налог на имущество	1034,6	1,5	922,9	1,4	0,1
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	1393,8	2,1	1424,8	2,2	-0,1
Расходы	7907,8	11,7	7769,5	11,8	-0,1
Профицит (+) / Дефицит (-)	398,5	0,5	65,0	0,1	0,4
<i>Справочно: оценка ВВП, млрд. руб.</i>	67 805		65 535		

Источник: Федеральное казначейство, расчеты Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

⁶ <http://tobolsk.ru/news/130/26229/>

2017–2018 гг. (на случай, если цены на нефть останутся на нынешних уровнях или даже еще снизятся).

Анализ основных параметров исполнения консолидированного бюджета субъектов РФ за январь-ноябрь 2015 г.

По данным Федерального казначейства, доходы консолидированного бюджета субъектов РФ за одиннадцать месяцев 2015 г. составили 8306,3 млрд. руб., или 12,2% ВВП, что на 0,3 п.п. ВВП, или на 6,0% в номинальном выражении, выше уровня января-ноября предыдущего года. Расходы консолидированного бюджета субъектов РФ за рассматриваемый период в долях ВВП по сравнению с соответствующим временным интервалом 2014 г. сократились на 0,1 п.п. ВВП – до 11,7% ВВП (7907,8 млрд. руб.); в номинальном выражении они увеличились на 1,8%. (См. табл. 4.)

Анализ структуры и динамики поступлений налоговых и неналоговых доходов в консоли-

дированный бюджет субъектов РФ за январь-ноябрь 2015 г. относительно соответствующего периода предыдущего года в долях ВВП выявил:

- увеличение поступлений по налогу на прибыль на 0,2 п.п. ВВП – до 2,9% ВВП, или на 10,3% в номинальном выражении;
- сохранение на прежнем уровне поступлений по НДФЛ, составивших 3,5% ВВП; в номинальном выражении эти поступления выросли на 5,1%;
- увеличение доходов по налогу на имущество на 0,1 п.п. ВВП – до 1,5% ВВП при их росте в номинальном выражении на 12,1%;
- неизменность поступлений по внутренним акцизам и по налогу на совокупный доход, составивших 0,6 и 0,5% ВВП соответственно и выросших на 2,0 и 10,1% в номинальном выражении;
- сокращение доходов по безвозмездным поступлениям от других бюджетов бюджетной системы РФ на 0,1 п.п. ВВП – до 2,1% ВВП при их уменьшении на 31,0 млрд. руб. в абсолютном выражении.

Таблица 5
Динамика расходов консолидированного бюджета субъектов РФ за январь-ноябрь 2014 и 2015 гг.

	Январь-ноябрь 2015 г.		Январь-ноябрь 2014 г.		Изменение, п.п. ВВП
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	
Расходы – всего	7907,8	11,7	7769,5	11,8	-0,1
в том числе:					
Общегосударственные вопросы	503,9	0,7	489,3	0,7	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	84,4	0,1	84,7	0,1	0,0
Национальная экономика	1408,6	2,1	1361,7	2,1	0,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	661,5	1,0	698,3	1,1	-0,1
Охрана окружающей среды	17,9	0,03	20,1	0,03	0,0
Образование	2155,2	3,2	2129,8	3,2	0,0
Культура и кинематография	265,2	0,4	270,0	0,4	0,0
Здравоохранение	1178,4	1,7	1142,2	1,7	0,0
Социальная политика	1308,5	1,9	1281,7	1,9	0,0
Физическая культура и спорт	152,9	0,2	148,6	0,2	0,0
СМИ	38,4	0,06	36,8	0,06	0,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	129,4	0,2	97,9	0,1	0,0

Источник: Федеральное казначейство, расчеты Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

Расходы консолидированного бюджета субъектов РФ по итогам января-ноября 2015 г. относительно одиннадцати месяцев предыдущего года по большинству разделов в долях ВВП не изменились; сократились на 0,1 п.п. ВВП только расходы по разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство».

В номинальном выражении наибольший рост расходов региональных бюджетов за январь-ноябрь 2015 г. относительно соответствующего периода предыдущего года отмечается по разделу «Обслуживание государственного и муниципального долга» — на 32,2%; по остальным разделам расходы в номинальном выражении изменились следующим образом: в сторону сокращения на 11,0% — по разделу «Охрана окружающей среды» и прироста на 4,3% — по разделу «СМИ». (См. табл. 5.)

По итогам января-ноября 2015 г. консолидированный бюджет субъектов РФ исполнен с профицитом в 0,5% ВВП (398,5 млрд. руб.), что на 0,4 п.п. ВВП больше положительного сальдо бюджета по итогам аналогичного периода предыдущего года. Однако, несмотря на положительную динамику доходов регио-

нальных бюджетов, по предварительным оценкам Счетной палаты РФ, представленным ее председателем Т. Голиковой на Гайдаровском форуме в январе 2016 г., дефицит консолидированного бюджета субъектов РФ по итогам истекшего года может составить 191 млрд. руб., а из 85 регионов страны только 9 субъектов РФ закончили свой бюджетный год с профицитом⁷.

На состоявшейся в конце января 2016 г. коллегии Минфина России в качестве приоритетных выделены задачи, над решением которых главное финансовое ведомство страны и российское правительство работают на протяжении последних нескольких лет, а именно: повышение эффективности бюджетных расходов; выработка новых инструментов поддержки экономического роста; хеджирование рисков бюджета от падения нефтяных цен; оптимизация заимствований РФ на внутреннем и внешнем рынках; формирование новых источников долгосрочных финансовых ресурсов и др.⁸. Однако сможет ли правительство в нынешней ситуации начать более активно решать эти вопросы, остается неясным. ■

⁷ http://audit.gov.ru/press_center/news/25279

⁸ <http://www.minfin.ru/ru/##ixzz3ylqLYWED>