

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ: РИСК УХУДШЕНИЯ СТРУКТУРЫ РАСХОДОВ\*

### Арсений МАМЕДОВ

И.о. заведующего лабораторией бюджетной политики Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. E-mail: mamedov@iep.ru

### Евгения ФОМИНА

Научный сотрудник лаборатории бюджетной политики Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации. E-mail: efomina@iep.ru

*В 2015 г. федеральный бюджет сведен с дефицитом в 2,7% ВВП (в 2014 г. — 0,5% ВВП). По сравнению с 2014 г. доходы бюджета существенно сократились — на 2,0 п.п. ВВП, объем расходов незначительно вырос — на 0,2 п.п. ВВП. 2016 г. и последующий среднесрочный период при отсутствии своевременного принятия оперативных и стратегических мер по адаптации бюджетной системы к новым реалиям могут оказаться гораздо более сложными для бюджета и отечественной экономики в целом. Сокращение доходной части федерального бюджета в среднесрочной перспективе неизбежно ставит вопрос о сокращении и его расходов. В то же время повторение технического десятипроцентного секвестра при наличии защищенных статей бюджета (социальные обязательства, оборона, зарплата бюджетников) несет в себе риски дальнейшего ухудшения структуры его расходов с уменьшением доли расходов, способствующих экономическому росту в долгосрочной перспективе (на человеческий капитал и инфраструктуру).*

**Ключевые слова:** федеральный бюджет, доходы бюджета, расходы бюджета, бюджетное сальдо.

По оперативным данным Федерального казначейства, доходы федерального бюджета за 2015 г. составили 18,3% ВВП, что на 2,0 п.п. ВВП ниже их значения за 2014 г., причем данное сокращение было обусловлено падением нефтегазовых доходов: в 2015 г. их величина оказалась на 2,6 п.п. ВВП ниже соответствующего параметра за 2014 г. В то же время нефтегазовые доходы достигли порядка 10,3% ВВП, на 0,6 п.п. ВВП превысив соответствующее значение за предыдущий год. Объем расходов федерального бюджета вырос незначительно — на 0,2 п.п. ВВП и составил 21,0% ВВП. Федеральный бюджет за 2015 г. исполнен с дефицитом в размере 2,7% ВВП, что на 2,2 п.п. ВВП выше относительно предыдущего года. При этом нефтегазовый дефицит составил

10,7% ВВП — на 0,4 п.п. ВВП ниже его значения за 2014 г. (См. табл. 1.)

По мере ухудшения макроэкономической ситуации уже в течение 2015 г. были скорректированы параметры федерального бюджета на этот год<sup>1</sup>. Учитывая волатильность основных макроэкономических индикаторов и трудности их прогнозирования, на 2016 г. принят однолетний федеральный бюджет (как уже было с бюджетом на 2010 г.). Осенью 2015 г. параметры федерального бюджета на 2016 г. уже претерпели существенные изменения относительно первоначального варианта, утвержденного в рамках Закона о федеральном бюджете на 2015–2017 гг. В значительной степени корректировка произошла по ресурсной базе федерального бюджета — сокращение

\* — Статья из Оперативного мониторинга экономической ситуации в России «Тенденции и вызовы социально-экономического развития» № 2 (20) (февраль 2016 г.), размещенного на сайте Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

<sup>1</sup> В марте 2015 г. были приняты поправки в Закон о федеральном бюджете, связанные с изменением основных макроэкономических индикаторов, заложенных в основу бюджетных проектировок на 2015 г. В соответствии с корректировками цена нефти была снижена с 87,6 до 50 долл./барр., курс рубля к доллару — с 37,97 до 61,5 руб./долл., уровень инфляции повышен с 5,5 до 12,2%. В результате принятых изменений прогноз по доходам сократился на 0,6 п.п. ВВП, план по расходам вырос на 0,8 п.п. ВВП, а дефицит бюджета увеличился до 3,7% ВВП (прирост на 3,1 п.п. ВВП).

достигло 1,5 п.п. ВВП (до отметки в 17,5% ВВП) относительно первоначальных параметров. Это изменение было обусловлено ожиданием дальнейшего сокращения нефтегазовых доходов бюджета до 7,7% ВВП (против 9,7% ВВП) вследствие падения мировых цен на нефть.

В первоначальном среднесрочном варианте прогноза доходы федерального бюджета на 2016 г. были рассчитаны на основе цены на нефть в 96 долл./барр., в то время как однолетний документ рассчитывался исходя из цены в 50 долл./барр. Утвержденный объем расходов достиг 20,5% ВВП, почти на 1 п.п. ВВП превысив первоначальное ориентировочное значение. В результате дефицит федерального бюджета увеличился до 3% ВВП против 0,6% ВВП в первоначальном варианте. Однако, учитывая, что в январе 2016 г. стоимость нефти опускалась ниже 30 долл./барр., суще-

ствует большая вероятность того, что даже при однолетнем бюджете не удастся избежать корректировок его параметров в течение бюджетного года.

Главной особенностью бюджета-2016 станет необходимость адаптироваться к новым реалиям очень низких цен на нефть — порядка 30–40 долл./барр. (а возможно, и ниже), при том что федеральный бюджет утвержден из расчета цены на нефть в 50 долл./барр., а его балансировка, по оценкам Минфина России, достигается при 82 долл./барр.<sup>2</sup>.

В отсутствие адекватных мер оперативно (в 2016 г.) и стратегического (2017–2019 гг.) реагирования и в условиях сохранения в среднесрочном периоде текущих цен на нефть дефицит бюджета может увеличиться в 2016 г. вдвое при полном исчерпании средств Резервного фонда.

**Таблица 1**  
Основные параметры федерального бюджета за 2008–2016 гг., в % ВВП

	Фактическое исполнение								2016 г.		Изменения в Законе на 2016 г. относительно исполнения в 2015 г., п.п. ВВП
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	ФЗ о ФБ на 2015-2017 гг.	Закон о ФБ на 2016 г.*	
<b>Доходы</b>	22,3	18,9	17,9	20,3	20,7	19,7	20,3	18,3	19,0	17,5	-0,8
в том числе:											
Нефтегазовые	10,8	7,8	8,3	10,4	10,7	10,1	10,6	8,0	9,7	7,7	-0,3
Ненефтегазовые	11,5	11,1	9,6	9,9	10,0	9,6	9,7	10,3	9,3	9,8	-0,5
<b>Расходы</b>	18,2	24,8	21,8	19,5	20,7	20,2	20,8	21,0	19,6	20,5	-0,5
<b>Дефицит (-) / профицит (+)</b>	4,1	-5,9	-3,9	0,8	0	-0,5	-0,5	-2,7	-0,6	-3,0	-0,3
Ненефтегазовый дефицит	-6,7	-13,7	-12,2	-9,6	-10,7	-10,6	-11,1	-10,7	-10,3	-10,7	0,0
<i>Справочно:</i>											
ВВП, млрд. руб.	41 277	38 807	46 309	55 967	62 177	66 190	71 406	73 708	83 208	78 673	
Цена нефти марки Urals, долл./барр.**	93,6	60,7	78,1	109,6	110,6	108,0	97,6	51,0	96,0	50,0	

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

\*\* – Среднегодовое значение.

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

<sup>2</sup> <http://www.minfin.ru/ru/#ixzz3yTTiNKR>

На согласовании находится инициатива Минфина России, предусматривающая блокирование и отзыв бюджетных средств при отсутствии на 1 октября контрактов в рамках финансирования бюджетных расходов. Эта мера должна повысить дисциплину расходования средств в течение финансового года, с тем чтобы исключить практику расходования до 25% от годовых лимитов в последние месяцы года. (Бюджетные траты конца года обычно оказываются наименее эффективными, что нередко связано со стремлением к «освоению» в этот период бюджетных средств любой ценой.)

Для поддержки в 2016 г. ключевых отраслей экономики предусмотрен антикризисный план, объем финансирования которого оценивается Правительством РФ более чем в 827 млрд. руб. Согласно этому документу предполагается продолжить поддержку отраслей экономики с высоким потенциалом импортозамещения. В первую очередь в январе 2016 г. обсуждались меры поддержки трех отраслей – автопрома (предварительно 20 млрд. руб. на первое полугодие 2016 г. и 5 млрд. руб. в целом на год дополнительных субсидий<sup>3</sup>), транспортного машиностроения и легкой промышленности (около 600 млн. руб.). Меры поддержки в основном направлены на стимулирование производства и поддержание спроса на продукцию этих отраслей. Кроме того, речь шла о поддержке сфер строительства и сельского хозяйства (5,1 млрд. руб.). Перечень мер поддержки, отраслей – реципиентов поддержки, а также объемы финансирования окончательно не утверждены; в январе 2016 г. осуществлялись процедуры согласования возможных объемов дополнительного финансирования<sup>4</sup>.

В рамках корректировки расходных обязательств в 2016 г. Правительство РФ планирует провести секвестирование утвержденных объемов расходов. Так, планы по оптимиза-

ции федеральных расходов могут включать десятипроцентное сокращение по всем незащищенным статьям бюджета, что позволит сэкономить, по оценкам Правительства, порядка 500–700 млрд. руб. Официально речь идет не просто о пропорциональном сокращении объемов по всем статьям, а только об их неэффективной составляющей. Распространение технического секвестра расходов, например, на учреждения образования и здравоохранения может привести к тому, что отдельным учреждениям может не хватить средств на покрытие всех текущих расходов (помимо зарплаты). Соответственно, без реформирования бюджетной сети простое сокращение ее финансирования содержит в себе большие риски.

В связи с этим самое важное при новой корректировке бюджетных расходов – избежать повторения «технического секвестра» (при всей его относительной простоте) и действительно выявить неэффективные расходы бюджета. Важно внедрить в практику бюджетного планирования вариативный подход, когда заранее определены те направления расходов, которые подлежат сокращению в случае, если макроэкономические условия оказываются хуже прогнозных (в российской практике это могло бы быть реализовано в рамках государственных программ с выделением «обязательной» и «дополнительной» частей в каждой программе).

Рассмотрим более подробно параметры исполнения федерального бюджета за 2015 г. В целом величина налоговых доходов в бюджете-2015 заметно снизилась относительно уровня 2014 г., составив -2,6 п.п. ВВП.

Анализируя структуру фактического поступления налоговых доходов в федеральный бюджет в 2015 г., можно отметить рост поступлений в относительном выражении по НДС (+0,3 п.п. ВВП), по НДС на товары, реализуемые на территории РФ (+0,2 п.п. ВВП), и по

<sup>3</sup> Из объема дополнительных средств, зарезервированных в бюджете на точечную поддержку отдельных отраслей.

<sup>4</sup> <http://bujet.ru/article/288770.php>

налогу на прибыль организаций (+0,1 п.п. ВВП). Рост поступлений по НДС связан с радикальным увеличением с начала 2015 г. базовой ставки НДС на нефть – с 493 до 766 руб./т, которое было проведено в рамках налогового маневра.

Поступления таможенных пошлин по итогам 2015 г. значительно сократились – на 3,2 п.п. ВВП, что связано с падением цен на нефть и снижением объемов импорта. Кроме того, таможенные поступления сократились из-за снижения с начала 2015 г. предельных ставок (ко-

**Таблица 2**  
**Поступления основных налогов в федеральный бюджет в 2014 и 2015 гг.**

	2015 г.		2014 г.		Изменение, п.п. ВВП
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	
Налоговые доходы – всего	11 877	16,1	13 385	18,7	-2,6
в том числе:					
Налог на прибыль организаций	491	0,7	411	0,6	0,1
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2 443	3,3	2 181	3,1	0,2
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	1 838	2,5	1 750	2,5	0,0
Акцизы на товары, производимые на территории РФ	528	0,7	521	0,7	0,0
Акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	54	0,1	72	0,1	0,0
НДПИ	3 160	4,3	2 858	4,0	0,3
Доходы от внешнеэкономической деятельности (таможенные пошлины)	3 294	4,5	5 463	7,7	-3,2

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

**Таблица 3**  
**Расходы федерального бюджета за 2014 и 2015 гг.**

	2015 г.		2014 г.		Изменение, п.п. ВВП
	млрд. руб.	% ВВП	млрд. руб.	% ВВП	
Расходы – всего	15 500,8	21,0	14 830,6	20,8	0,2
в том числе					
Общегосударственные вопросы	1 01,4	1,5	934,7	1,3	0,2
Национальная оборона	3 81,2	4,3	2 479,1	3,5	0,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1 966,0	2,7	2 086,2	2,9	-0,2
Национальная экономика	2 160,9	2,9	3 062,9	4,3	-1,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 41,9	0,2	1 19,6	0,2	0
Охрана окружающей среды	49,7	0,07	46,4	0,06	0,01
Образование	610,6	0,8	638,3	0,9	-0,1
Культура и кинематография	89,2	0,1	97,8	0,1	0
Здравоохранение	516,2	0,7	535,6	0,8	-0,1
Социальная политика	4 264,6	5,8	3 452,4	4,8	1,0
Физическая культура и спорт	72,9	0,1	71,0	0,1	0
СМИ	82,1	0,1	74,8	0,1	0
Обслуживание государственного долга	581,9	0,8	415,6	0,6	0,2
Межбюджетные трансферты	682,0	0,9	816,1	1,1	-0,2

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

эффициента в формуле) вывозных таможенных пошлин на нефть до 42% против 59% в 2014 г. Эта мера была реализована в рамках налогового маневра. Объем поступлений по НДС на товары, реализуемые на территории РФ, в 2015 г. продемонстрировал незначительный рост – на 0,2 п.п. ВВП. При этом доходы от НДС на товары, ввозимые на территорию РФ, и от акцизов (как «ввозных», так и «внутренних») сохранились в долях ВВП на уровне 2014 г. (См. табл. 2.)

В табл. 3 представлены результаты исполнения федерального бюджета за 2015 г. в разрезе функциональной классификации расходов.

В целом уровень расходов федерального бюджета за 2015 г. на 0,2 п.п. ВВП превысил их объем за 2014 г. Увеличение объема расходов зафиксировано по следующим статьям: «Социальная политика» (+1,0 п.п. ВВП), «Национальная оборона» (+0,8 п.п. ВВП), «Общегосударственные вопросы» (+0,2 п.п. ВВП) и «Обслуживание государственного долга» (+0,2 п.п. ВВП).

Наиболее ощутимое сокращение расходов произошло по статье «Национальная экономика» (-1,4 п.п. ВВП). Значительный разрыв в объемах бюджетных трат на поддержку экономики в 2014 и 2015 гг. связан с

произведенным в конце 2014 г. имущественным взносом в Агентство по страхованию вкладов (АСВ) в размере 1 трлн. руб.<sup>5</sup>. Выделение средств было предусмотрено мерами господдержки банковского сектора. Без учета средств, переданных АСВ, объем расходов по статье «Национальная экономика» за 2014 г. в долях ВВП сопоставим с его величиной в 2015 г. (2,9% ВВП).

Снижение расходов федерального бюджета за 2015 г. произошло также по статьям «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (-0,2 п.п. ВВП), «Межбюджетные трансферты» (-0,2 п.п. ВВП) и «Образование» (-0,1 п.п. ВВП).

В табл. 4 представлена динамика расходов федерального бюджета в разрезе операций сектора государственного управления.

Как видно из таблицы 4, расходы федерального бюджета за 2015 г. относительно уровня 2014 г. в реальном выражении снизились существенно – на 9,5%. Поскольку расходы текущего характера занимают большую долю в структуре расходов федерального бюджета, в значительной степени именно их падение (-12,6%) стало причиной реального сокращения общей суммы расходов.

**Таблица 4**  
**Расходы федерального бюджета в 2011–2015 гг. в разрезе операций сектора государственного управления**

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Расходы – всего, млрд. руб.	10 935	12 891	13 343	14 832	15 501
прирост в реальном выражении, в %	-0,3	12,2	-3,0	3,1	-9,5
в том числе:					
Расходы инвестиционного характера, млрд. руб.	1660	1753	1659	1773	2313
прирост в реальном выражении, в %	7,5	0,5	-11,4	-0,9	13,0
В том числе увеличение стоимости акций и иных форм участия в капитале, млрд. руб.	410	505	315	264	226
прирост в реальном выражении, в %	14,4	17,3	-41,6	-22,3	-25,9
Текущие расходы, млрд. руб.	9275	11 137	11 684	13 059	13 188
прирост в реальном выражении, в %	-1,6	14,3	-1,7	3,7	-12,6

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

<sup>5</sup> В декабре 2014 г. указанные средства, через выпуск ОФЗ, были направлены на докапитализацию банков. За счет этого взноса АСВ получило право пополнять капитал системно значимых банков – с капиталом не менее 100 млрд. руб.

Расходы инвестиционного характера, напротив, выросли за 2015 г. в реальном выражении на 13% против их падения на 0,9% за 2014 г. Существенное увеличение бюджетных инвестиций было обеспечено ростом (около 38%) по статье «Увеличение стоимости основных средств», что, в свою очередь, по-видимому, во многом было обусловлено увеличением

расходов по линии государственного оборонного заказа. Точную количественную оценку здесь произвести сложно в силу наличия закрытой составляющей финансирования оборонных расходов. Однако даже в части финансирования открытой составляющей оборонных расходов за первые девять месяцев 2015 г. рост инвестиционной компоненты достиг порядка 48%. ■