

Макроэкономика

ОСНОВНЫЕ ИТОГИ ИСПОЛНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2019 г.

С. Г. БЕЛЁВ
И. А. СОКОЛОВ
Т. В. ТИЩЕНКО

Исполнение федерального бюджета в 2019 г. по сравнению с предыдущим годом характеризовалось снижением доли нефтегазовых доходов, которая сократилась до 40,9% против 46,3% в 2018 г. При этом общие доходы федерального бюджета уменьшились незначительно (на 0,2 п.п. ВВП), в основном благодаря существенному приросту поступлений от НДС (на 0,8 п.п. ВВП) вследствие повышения базовой ставки налога с 18 до 20%.

Увеличение расходов федерального бюджета к предыдущему году составило 0,6 п.п. ВВП, или около 1,5 трлн. руб. в номинальном выражении, что связано преимущественно с реализацией национальных проектов. Дальнейшее наращивание соответствующего финансирования при снижающихся поступлениях в федеральный бюджет усиливает риски его несбалансированности.

За 2019 г. заметно вырос ФНБ (до 7,1% ВВП против 3,9% ВВП годом ранее), что стало следствием зачисления накопленных еще в 2018 г. дополнительных нефтегазовых доходов на счета суверенного резервного фонда. И хотя ликвидные средства в ФНБ после решения о приобретении акций Сбербанка России заметно сократятся, их останется достаточно, чтобы обеспечить выполнение всех обязательств государства даже при неблагоприятной внешнеэкономической конъюнктуре в среднесрочной перспективе.

Ключевые слова: федеральный бюджет, доходы, нефтегазовые доходы, нефтегазовые доходы, расходы, налоги, государственный внешний долг.

По данным Федерального казначейства, доходы федерального бюджета за 2019 г. снизились по сравнению с предыдущим годом на 0,2 п.п. ВВП — до 18,4% ВВП, хотя и выросли на 717,1 млрд. руб. в номинальном выражении. Положительная динамика по нефтегазовым поступлениям, которая сохранялась на протяжении первых трех кварталов 2019 г., по итогам года составила 0,9 п.п. ВВП относительно января-декабря 2018 г., в то время как нефтегазовые доходы сократились на 1,1 п.п. ВВП. (См. табл. 1.)

Нефтегазовые доходы сократились по сравнению с 2018 г. на 1,1 п.п. ВВП, в том числе в результате уменьшения поступлений по НДС на 0,4 п.п. ВВП и по вывозным таможенным пошлинам на 0,8 п.п. ВВП. Это обусловлено укреплением курса рубля к доллару и снижением средней цены на нефть, а также изменением с 1 июля 2019 г. порядка расчета демпфирующей компоненты акциза на нефтяное сырье¹. Как следствие, доля НДС в общем объеме нефтегазовых доходов федерального бюджета продемонстрировала устойчивую

Белёв Сергей Геннадьевич, заведующий лабораторией бюджетной политики Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации (Москва), e-mail: belev@ier.ru; Соколов Илья Александрович, заведующий лабораторией исследований бюджетной политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; директор Института макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России (Москва), канд. экон. наук, e-mail: sokolov@ier.ru; Тищенко Татьяна Владимировна, старший научный сотрудник Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара; старший научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, канд. экон. наук (Москва), e-mail: tishenko@ier.ru

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

тенденцию к увеличению – с 38,3% в 2014 г. до 72,4% в 2019 г.

Нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2019 г. относительно предыдущего года увеличились на 0,9 п.п. ВВП за счет роста всех налоговых поступлений, за исключением акцизов, объем которых в долях ВВП сократился на 0,3 п.п. В наибольшей степени выросли доходы по НДС, что объясняется увеличением основной ставки налога с 18 до 20%, а также ростом импорта в результате укрепления курса рубля (такие поступления по НДС на ввозимые товары выросли на 0,3 п.п. ВВП). Также важно отметить, что, несмотря на повышение основной ставки НДС, в 2019 г. не произошло падения собираемости этого налога². (См. табл. 2.)

В целом динамика нефтегазовых налоговых доходов федерального бюджета в последние годы устойчиво положительна.

Расходы федерального бюджета за 2019 г. выросли к предыдущему году на 0,6 п.п. ВВП при незначительном снижении уровня кассо-

вого исполнения бюджета (94,2% против 95,5%). В абсолютном выражении наблюдался их рост на 1500,2 млрд. руб.

В разрезе функциональной классификации расходов в исследуемый период отмечался рост расходов федерального бюджета в долях ВВП относительно 2018 г. на 0,2 п.п. ВВП по разделам «Национальная экономика» и «Жилищно-коммунальное хозяйство», на 0,1 п.п. ВВП – по разделам «Охрана окружающей среды», «Здравоохранение» и «Социальная политика». Данная динамика согласуется с приоритетами бюджетной политики, определенными Указом Президента России от 7 мая 2018 г. Сокращение объема бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2019 г. к 2018 г. зафиксировано только по расходам на обслуживание государственного внешнего долга – на 0,1 п.п. ВВП. По остальным разделам функциональной классификации расходы федерального бюджета в 2019 г. относительно предыдущего года в долях ВВП не изменились. (См. табл. 3.)

Таблица 1
Основные параметры исполнения федерального бюджета за 2018 и 2019 гг.

	2018 г.			2019 г.			Изменение, п.п. ВВП
	млрд. руб.	% ВВП	в % от планируемого объема	млрд. руб.	% ВВП	в % от планируемого объема	
Доходы	19 454,4	18,6	102,7	20 171,5	18,4	101,1	-0,2
в том числе:							
Нефтегазовые	9017,7	8,6	102,3	8247,7	7,5	105,2	-1,1
Ненефтегазовые	10 436,7	10,0	103,0	11 923,8	10,9	98,3	0,9
Расходы	16 713,0	16,0	95,5	18 213,2	16,6	94,2	0,6
в том числе:							
Процентные	806,0	0,8	99,0	730,8	0,7	94,0	-0,1
Непроцентные	15 907,0	15,2	95,4	17 482,4	15,9	94,2	0,7
Профицит (+) / Дефицит (-)	2741,4	2,6	-	1958,3	1,8	-	-0,8
Ненефтегазовый профицит (+) / дефицит (-)	-6276,3	-6,0		-6289,4	-5,7		0,3
<i>Справочно: ВВП (в текущих ценах), млрд. руб.*</i>		104 335			109 361		

* – Предварительная оценка для 2019 г.

Источник: Минфин России, Росстат, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

² Коэффициент собираемости (*C-efficiency*) в 2019 г. составил 49,9% против 48,2% в 2018 г.

Таблица 2
Поступления основных налогов в федеральный бюджет в 2015–2019 гг.

	% ВВП					2019 г. к 2018 г., п.п. ВВП
	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	
Доходы – всего	16,4	15,7	16,4	18,6	18,4	-0,2
Нефтегазовые доходы	7,0	5,6	6,5	8,6	7,5	-1,1
из них:						
НДПИ	3,7	3,3	4,4	5,9	5,5	-0,4
Вывозные пошлины	3,3	2,3	2,1	2,8	2,0	-0,8
Ненефтегазовые доходы	9,4	10,1	9,9	10,0	10,9	0,9
из них:						
Налог на прибыль организаций	0,6	0,6	0,8	0,9	1,1	0,2
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2,9	3,1	3,3	3,4	3,9	0,5
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,1	2,2	2,2	2,3	2,6	0,3
Акцизы на товары, производимые на территории РФ	0,6	0,7	1,0	0,8	0,5	-0,3
Акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Ввозные пошлины	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,1
Прочие доходы	2,4	2,7	1,9	1,9	2,0	0,1

Источник: Федеральное казначейство, расчеты авторов.

Таблица 3
Расходы федерального бюджета в 2018 и 2019 гг.

	2018 г.			2019 г.			Изменение	
	млрд. руб.	% ВВП	кассовое исполнение, в %	млрд. руб.	% ВВП	кассовое исполнение, в %	млрд. руб.	п.п. ВВП
Расходы – всего	16 713,0	16,0	95,5	18 213,2	16,6	94,2	1500,2	0,6
в том числе:								
Общегосударственные вопросы	1257,2	1,2	89,0	1366,3	1,2	85,6	109,1	0,0
Национальная оборона	2827,1	2,7	92,3	2997,2	2,7	92,7	170,1	0,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1971,1	1,9	96,2	2083,1	1,9	95,5	112,0	0,0
Национальная экономика	2402,2	2,3	93,5	2824,5	2,5	91,8	422,3	0,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	148,8	0,1	88,1	283,7	0,3	84,2	134,9	0,2
Охрана окружающей среды	116,0	0,1	98,8	197,5	0,2	91,7	81,5	0,1
Образование	722,6	0,7	95,9	826,6	0,7	93,1	104,0	0,0
Культура и кинематография	94,8	0,1	84,3	122,4	0,1	87,8	27,6	0,0
Здравоохранение	537,3	0,5	96,3	713,0	0,6	95,6	175,7	0,1
Социальная политика	4581,9	4,4	99,3	4881,1	4,5	99,7	299,2	0,1
Физическая культура и спорт	64,0	0,1	86,9	81,4	0,1	91,5	17,4	0,0
СМИ	88,5	0,1	99,9	103,5	0,1	99,9	15,0	0,0
Обслуживание государственного долга	806,0	0,8	99,0	730,8	0,7	94,0	-75,2	-0,1
Межбюджетные трансферты	1095,5	1,0	99,7	1002,1	1,0	95,7	-93,4	0,0

Источник: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

По предварительным данным, расходы федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2019 г. составили 1600,3 млрд. руб. при кассовом исполнении в 91,4%. В общем объеме расходов федерального бюджета на эти цели половина средств была направлена на два национальных проекта: 31,1% – на проект «Демография» (498,3 млрд. руб.) и 19,1% – на план модернизации магистральной инфраструктуры (306,1 млрд. руб.). (См. табл. 4.)

Профицит федерального бюджета по итогам 2019 г. составил 1,8% ВВП (1958,3 млрд. руб.), что на 0,8 п.п., или на 783,1 млрд. руб., меньше положительного сальдо исполнения бюджета по итогам предыдущего года. Ненефтегазовый дефицит сократился с 6,0 до 5,7% ВВП.

По информации Минфина России, на 1 января 2020 г. государственный долг РФ составил 13,6 трлн. руб. (12,4% ВВП против 12,0% в 2018 г.), в том числе внутренний долг – 10,2

трлн. руб. (рост за 2019 г. на 995,5 млрд. руб.), внешний – 54,8 млрд. долл. (рост. на 5,7 млрд. долл.).

Совокупный объем средств Фонда национального благосостояния (ФНБ) в рублевом эквиваленте за 2019 г. увеличился с 4036,0 млрд. руб. (3,9% ВВП) до 7773,1 млрд. руб. (7,1% ВВП). Накопленные в предыдущий трехлетний период суверенные резервы выступают основным фактором стабильности бюджетной системы в условиях снижающихся в первые месяцы 2020 г. цен на нефть. В ситуации шокового сокращения уровня нефтегазовых доходов и при возможных неблагоприятных макроэкономических последствиях распространения коронавируса средства ФНБ будут основным гарантом выполнения в 2020 г. обязательств государства, в том числе по национальным проектам. Решение о приобретении акций Сбербанка России за счет средств ФНБ хотя и уменьшает его ликвидные остатки примерно на 2,8 трлн. руб., но не будет иметь кри-

Таблица 4
Финансирование национальных проектов из федерального бюджета в 2019 г., млрд. руб.

№ п/п	Наименование национального проекта	Всего расходов		
		Сводная бюджетная роспись на 31.12.2019 г.	Кассовое исполнение	Справочно: в % от бюджетных ассигнований
1	Демография	522,0	498,3	95,5
2	Здравоохранение	160,3	157,1	98,0
3	Образование	108,4	98,7	91,0
4	Жилье и городская среда	105,3	98,8	93,8
5	Экология	55,6	36,9	66,3
6	Безопасные и качественные автомобильные дороги	142,3	138,2	97,1
7	Производительность труда и поддержка занятости	7,1	6,2	87,1
8	Наука	37,9	37,6	99,1
9	Национальная программа «Цифровая экономика»	100,7	73,8	73,3
10	Культура	14,2	14,0	99,0
11	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	60,6	56,4	93,1
12	Международная кооперация и экспорт	87,7	78,1	89,1
13	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	347,8	306,1	88,0
Всего		1750,0	1600,3	91,4

Источник: Минфин России, Федеральное казначейство, расчеты авторов.

тических последствий для защищенности обязательств федерального бюджета.

Таким образом, можно сделать вывод, что, благодаря фискальной консолидации, в 2016–2018 гг. была обеспечена адаптация уровня государственных расходов к диапазону цены на нефть в 40–45 долл./барр. В то же время начавшаяся в 2019 г. реализация национальных проектов и принятый 12 марта 2020 г. Закон об изменениях в федеральный бюджет³, зафиксировавший дополнительные долгосрочные социальные обязательства, подняли цену балансировки федерального бюджета до 53 долл./барр. (при курсе порядка 67 руб./долл.). В связи с этим заметное изменение среднегодовой цены на нефть ниже цены балансировки может привести к дефициту федерального бюджета и поставить под сомнение в первую очередь реалистичность реализации всех

инвестиционных расходов (а они составляют большую часть расходов по нацпроектам) в запланированные на 2020 г. сроки (велика вероятность переноса их реализации на неопределенный срок).

Однако даже в случае падения цен на нефть ниже 40 долл./барр., по нашему мнению, не потребуются дополнительных мер по ужесточению бюджетной политики (пересмотра бюджетного правила или секвестра расходов), так как ликвидных средств ФНБ и емкости внутреннего рынка государственного долга достаточно для финансирования выпадающих нефтегазовых доходов. В то же время, если последствия текущего экономического шока будут иметь среднесрочный характер, неизбежно возникнет необходимость в пересмотре объемов и структуры расходов федерального бюджета на 2021 и 2022 гг. ■

Federal Budget Execution for 2019: Key Research Insights

Sergey G. Belev — Head of Budget Policy Department of the Gaidar Institute; Senior Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russia). E-mail: belev@iep.ru

Ilya A. Sokolov — Head of Budget Policy Research Department of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Director of Institute of Macroeconomic Research, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for the Economic Development of the Russian Federation, Candidate of Economic Sciences (Moscow, Russia). E-mail: sokolov@iep.ru

Tatyana V. Tischenko — Senior Researcher of the Gaidar Institute; Senior Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Economic Sciences (Moscow, Russia). E-mail: tishenko@iep.ru

The federal budget execution for 2019 compared to the previous year is marked by a reduction of the share of oil and gas revenues which shrank to 40.9% against 46.3% in 2018. At the same time, the total federal budget revenues have decreased insignificantly (down 0.2 pp of GDP) mainly due to considerable growth of proceeds from VAT (up 0.8 pp of GDP) on the back of VAT rate rise from 18 to 20%.

Increase of the federal budget expenditures against last year came to 0.6 pp. of GDP or around Rb 1.5 trillion in nominal terms due to the implementation of the national projects. Further growth of respective financing on the back of falling federal budget revenues raises the risk of its imbalance.

NWF (National Wealth Fund) markedly increased in 2019 (up to 7.1% of GDP against 3.9% of GDP a year earlier) resulting from crediting of accumulated in 2018 additional oil and gas funds to NWF accounts. Although liquidity available in NWF will markedly contract on the back of acquisition of the Sberbank shares, it will be sufficient for the implementation of all state obligations even amid unfavorable external economic conditions in medium-term perspective.

Key words: federal budget, taxes, revenues, oil and gas revenues, non-oil and gas revenues, expenditures, state foreign debt.

³ Согласно принятому 12 марта 2020 г. Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов”».