

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ

Т.Тищенко

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

Динамика доходов федерального бюджета и консолидированного бюджета субъектов РФ подтверждают позицию министра финансов А. Силуанова¹, который выступая на Гайдаровском Форуме, отметил, что 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, краткосрочного (в рамках текущего бюджетного года) или среднесрочного (на трехлетний период) характера, по сбалансированности федерального бюджета в условиях продолжающегося снижения мировых цен на нефть, не представлено, и в настоящее время Правительство РФ ограничивается 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 1311,6² млрд руб. при утвержденном объеме дефицита федерального бюджета на 2016 г. – 2360,2 млрд руб.³.

Предварительные оценки исполнения федерального бюджета за январь–декабрь 2015 г.

Доходы федерального бюджета по итогам января–декабря 2015 г. составили 18,2% ВВП (13452,7 млрд руб.), что на 2,2 п.п. ВВП ниже их значения за аналогичный период 2014 г. (табл. 1); в абсолютном выражении сокращение составило 1044,2 млрд руб. или 7,2%. Кассовое исполнение по доходной части федерального бюджета за двенадцать месяцев 2015 г. составило 101,5% (201,4 млрд руб.) от запланированного объема. Нефтегазовые доходы снизились по итогам двенадцати месяцев 2015 г. к аналогичному периоду 2014 г. на 2,5 п.п. ВВП до 7,9% ВВП (5862,5 млрд руб.); в то время как ненефтегазовые доходы за январь–декабрь теку-

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 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА ЯНВАРЬ–ДЕКАБРЬ 2014–2015 ГГ.

	Январь–декабрь 2015 г.		Январь–декабрь 2014 г.		Изменение	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	п.п. ВВП
Доходы, в том числе:	13452,7	18,2	14496,9	20,4	-1044,2	-2,2
нефтегазовые доходы	5862,5	7,9	7433,8	10,4	-1571,3	-2,5
ненефтегазовые доходы	7590,2	10,3	7063,1	10,0	156,4	0,3
Расходы, в том числе:	15500,8	21,0	15052,2	21,2	448,6	-0,2
процентные расходы	581,9	0,8	415,6	0,6	166,3	0,2
непроцентные расходы	14918,9	20,2	14636,6	20,6	282,3	-0,4
Профицит (дефицит) федерального бюджета	-2048,1	-2,8	-555,3	-0,8	-1492,8	-2,0
Ненефтегазовый дефицит	-7910,6	-10,7	-7989,1	-11,2	78,5	0,5
Оценка ВВП	73708		70976			

Источник: Федеральное казначейство, Минфин, расчеты Института Гайдара.

щего года выросли на 0,3 п.п. ВВП до 10,3% ВВП (7590,2 млрд руб.) по сравнению с январем-декабром 2014 г. Таким образом, доля нефтегазовых доходов в общем объеме доходной части федерального бюджета сократилась с 51,3% за январь–декабрь 2014 г. до 43,6% за аналогичный период 2015 г.

Расходы федерального бюджета за двенадцать месяцев 2015 г. составили 21,0% ВВП, что на 0,2 п.п. ВВП ниже расходов в аналогичный период предыдущего года; в абсолютном выражении расходы выросли на 448,6 млрд руб. или на 3,0 %. По итогам января–декабря 2015 г. федеральный бюджет исполнен с дефицитом 2,8% ВВП (2048,1 млрд руб.), что на 2,0 п.п. ВВП ниже отрицательного сальдо исполнения федерального бюджета за аналогичный период 2014 г.; ненефтегазовый дефицит сократился до 10,7% ВВП или на 0,5 п.п. ВВП относительно января–декабря 2014 г.

За двенадцать месяцев 2015 г. доходы федерального бюджета в долях ВВП по сравнению с аналогичным периодом 2014 г. (см. табл. 2) изменялись разнонаправленно. Поступления по доходам от внешнеэкономической деятельности сократились на 3,2 п.п. ВВП по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года до 4,5% ВВП или на 39,7%; при этом поступления по ввозным таможенным пошлинам сократились 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 по итогам января–декабря 2015 г. увеличились на 0,3 п.п. ВВП относительно соответствующего периода предыдущего года до 4,3% ВВП; в номинальном выражении рост составил 10,5%. Поступления в доходную часть федерального бюджета за двенадцать месяцев 2015 г. по сравнению с январем-декабром 2014 г. по внутреннему НДС выросли на 0,2 п.п. ВВП до 3,3% ВВП, а по НДС на импорт не изменились и составили 2,4% ВВП, при росте в номинальном выражении на 12,0 и 1,9% соответственно. Доходы федерального бюджета в долях ВВП 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 акцизам на импорт сократились на 0,03 п.п. ВВП до 0,07% ВВП. Доходы по налогу на прибыль организаций выросли на 0,1 п.п. ВВП или на 79,6 млрд руб.

ПОСТУПЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ НАЛОГОВ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ
В ЯНВАРЕ–ДЕКАБРЕ 2014–2015 ГГ.

	Январь–декабрь 2015 г.		Январь–декабрь 2014 г.		Изменение	
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	в п.п. ВВП
Налоговые доходы, всего, в том числе:	11753,3	15,9	13256,6	18,6	-1503,3	-2,7
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 РФ, расчеты Института Гайдара.

Расходы федерального бюджета (см. табл. 3) в долях ВВП за двенадцать месяцев 2015 г. относительно января-декабря 2014 г. 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 январь–декабрь 2014 г. до 3,3% ВВП за аналогичный период 2015 г., их доля в общем объеме оборонных расходов составляет по итогам двенадцати месяцев 2015 г. 76,5% (за соответствующий период 2014 г. – 76,0%). Рост расходов по разделу «Социальная политика» связан с увеличением финансирования по статье «Пенсионное обеспечение» с 3,2% ВВП за январь–декабрь 2014 г. до 4,0% ВВП за аналогичный период 2015 г., доля расходов по данной статье в общем объеме расходов на социальную политику по итогам двенадцати месяцев 2015 г. составляет 69,0% (за соответствующий период 2014 г. – 65,2%);
- расходы по разделу «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» в долях ВВП сократились на 0,2 п.п. ВВП до 2,7% ВВП; в абсолютном выражении 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% ВВП 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

составляет по итогам двенадцати месяцев 2015 г. 25,8% (за соответствующий период 2014 г. – 51,7%). Основной объем финансирования по статье «Другие вопросы в области национальной экономики» направляется на предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям и закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд. В номинальном выражении наибольший рост расходов 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 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» в долях ВВП не изменились и составили 0,7% ВВП; в абсолютном выражении расходы сократились на 19,4 млрд руб.;
- расходы по разделу «Межбюджетные трансферты» сократились 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 выросли на 35,2% в номинальном выражении за январь–декабрь 2015 г. относительно аналогичного периода 2014 г.,

Таблица 3

РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА ЯНВАРЬ–ДЕКАБРЬ 2014–2015 ГГ.

	Январь–декабрь 2015 г.			Январь–декабрь 2014 г.			Изменение в п.п. ВВП
	млрд руб.	в % ВВП	кассовое исполнение, %	млрд руб.	в % ВВП	кассовое исполнение, %	
Расходы всего, в том числе:	15500,8	21,0	97,8	15052,2	21,2	98,5	-0,2
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, расчеты Института Гайдара.

а расходы на обслуживание государственного внешнего долга на 54,5% в номинальном выражении;

- по остальным разделам расходы федерального бюджета в долях ВВП не изменились.

За двенадцать месяцев 2015 г. объем Резервного фонда¹ 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 январь–декабрь 2015 г. на 839,1 млрд руб.), что эквивалентно 71,7 млрд долл. США (сокращение за двенадцать месяцев 2015 г. на 6,3 млрд долл. США). За двенадцать месяцев 2015 г. 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 (по данным² уставной капитал общества составляет 500,0 тыс. руб.), а ориентировочный срок реализации инфраструктурного проекта – 2020 г.³, 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 общества ООО «ЗапСибНефтехим» в объеме уставного капитала.

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

- утверждения ежегодного бюджета Фонда 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

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

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

3 <http://tobolsk.ru/news/130/26229/>

размеру уставного фонда, публичной отчетности, ведения специальных счетов, позволяющих отслеживать движение средств фонда;

- требований к проектам, финансируемых из средств ФНБ, срока 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.

Также с учетом необходимости финансирования дефицита федерального бюджета в ближайшие годы, надо рассмотреть возможность объединения ФНБ с Резервным фондом и резервирование всех средств ФНБ, на текущий момент не вложенных в облигации инфраструктурных проектов, на цели покрытия дефицита федерального бюджета в 2017–2018 гг. (на случай, если цены на нефть останутся на текущих 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 (см. табл. 4). Расходы консолидированного бюджета субъектов РФ за одиннадцать месяцев 2015 г. в долях ВВП по сравнению с соответствующим периодом 2014 г. сократились на 0,1 п.п. ВВП до 11,7% ВВП (7907,8 млрд руб.), в номинальном выражении рост составил 1,8%.

Анализ структуры и динамики поступлений налоговых и неналоговых доходов в консолидированный бюджет субъектов РФ за Январь–ноябрь текущего года и соответствующий период 2014 г. выявил:

- увеличение поступлений по налогу на прибыль на 0,2 п.п. ВВП (2,9 % ВВП) или на 10,3 % в номинальном выражении;

Таблица 4

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА СУБЪЕКТОВ РФ В ЯНВАРЕ–НОЯБРЕ 2014–2015 ГГ.

	Январь–ноябрь 2015 г.		Январь–ноябрь 2014 г.		Изменение, п.п. ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Доходы, в том числе:	8306,3	12,2	7834,5	11,9	0,3
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
налоги на совокупный доход	335,8	0,5	304,9	0,5	0,0
налоги 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) консолидированного бюджета	398,5	0,5	65,0	0,1	0,4
Оценка ВВП	67805		65535		

Источник: Федеральное казначейство, расчеты Института Гайдара.

- поступления по НДФЛ в процентах ВВП не изменились и составили 3,5 % ВВП, в номинальном выражении поступления выросли на 5,1%;
- доходы по налогам на имущество в долях ВВП увеличились на 0,1 п.п. ВВП до 1,5% ВВП, при росте в номинальном выражении на 12,1 %;
- поступления по внутренним акцизам и по налогам на совокупный доход в долях ВВП не изменились и составили 0,6 и 0,5% ВВП соответственно, и выросли на 2,0 и 10,1% в номинальном выражении;
- доходы по безвозмездным поступлениям от других бюджетов бюджетной системы РФ в долях ВВП сократились на 0,1 п.п. ВВП до 2,1% ВВП при их сокращении на 31,0 млрд руб. в абсолютном выражении.

Расходы консолидированного бюджета субъектов РФ (см. табл. 5) 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 консолидированного бюджета субъектов РФ за одиннадцать месяцев текущего года относительно соответствующего периода предыдущего года отмечается по разделу обслуживание государственного и муниципального долга на 32,2%; по остальным разделам расходы в номинальном выражении изменились в пределах: сокращения на 11,0% по разделу «Охрана окружающей среды» и прироста на 4,3% по разделу «СМИ».

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 выше положительного сальдо бюджета по итогам аналогичного периода предыдущего года. Однако, несмотря на положительную

Таблица 5

РАСХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА СУБЪЕКТОВ РФ ЗА ЯНВАРЬ–НОЯБРЬ 2014–2015 ГГ.

	Январь–ноябрь 2015 г.		Январь–ноябрь 2014 г.		Изменение, п.п. ВВП
	млрд руб.	% ВВП	млрд руб.	% ВВП	
Расходы, всего, в том числе:	7907,8	11,7	7769,5	11,8	-0,1
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, 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 Гайдара.

динамику доходов региональных бюджетов, по предварительным оценкам Счетной палаты, представленным Председателем Счетной палаты Т. Голиковой на Гайдаровском форуме, дефицит консолидированного бюджета субъектов РФ может составить 191 млрд руб., а из 85 регионов страны только 9 субъектов РФ закончили свой бюджетный год с профицитом¹.

На прошедшей в конце января 2016 г. коллегии Минфина России в качестве приоритетов выделены задачи, над решениями которых главное финансовое ведомство страны и российское правительство работает 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.². Однако, насколько в нынешней ситуации правительство сможет начать более активно решать эти вопросы остается неясным. ●

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

2 <http://www.minfin.ru/ru/##ixzz3yIqLYWED>