

## ИСПОЛНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА ЯНВАРЬ-ОКТАБРЬ 2016 ГОДА<sup>1</sup>

А.Мамедов, Е.Фомина

*По оперативным данным, федеральный бюджет за 10 месяцев 2016 г. исполнен с дефицитом в размере -2,3% ВВП (против -1,0% ВВП за тот же период 2015 г.). По итогам 2016 г.<sup>2</sup> падение совокупных доходов федерального бюджета не превысит 0,8 п.п. ВВП (к уровню 2015 г.), что будет обеспечено ростом нефтегазовой составляющей. Динамика расходов по итогам всего 2016 г. окажется противоположной: ожидается их рост на 0,5 п.п. ВВП, в первую очередь за счет выделения в ноябре дополнительных 739,7 млрд руб. на национальную оборону.*

### **Доходы и расходы: общая оценка**

В соответствии с данными оперативной отчетности Федерального казначейства, на 1 ноября 2016 г. доходы федерального бюджета составили 15,4% ВВП (10440,6 млрд руб.), что на 1,9 п.п. ВВП ниже их значения за аналогичный период 2015 г. (в номинальном выражении, сокращение почти на 8% – см. табл. 1). Падение совокупных доходов федерального бюджета в январе-октябре 2016 г. вызвано резким сокращением их нефтегазовой составляющей. Нефтегазовые доходы за 10 месяцев к соответствующему периоду предыдущего года в номинальном выражении упали на 22,5%, или почти на 2 п.п. ВВП.

При этом нефтегазовые доходы в долях ВВП остались на прежнем уровне, увеличившись в номинальном выражении на 3,5%. По итогам всего 2016 г. Минфин России ожидает, что совокупные доходы федерального бюджета сократятся лишь на 0,8 п.п. ВВП (к уровню 2015 г.), что будет обеспечено ростом нефтегазовой составляющей (на 0,8 п.п. ВВП).

Улучшение динамики нефтегазовых доходов федерального бюджета в последние месяцы текущего года обусловлено ожидаемым поступлением дополнительных доходов в результате операции по частичной приватизации ПАО «Роснефть»<sup>3</sup>. Однако реализация данной сделки до конца 2016 г. остается под вопросом.

Объем расходов федерального бюджета за январь-октябрь 2016 г. составил 17,7% ВВП, что на 0,6 п.п. ВВП ниже уровня 10 месяцев 2015 г. В номинальном выражении расходы увеличились на 0,3%, что во многом обусловлено существенным увеличением процентных расходов федерального бюджета (27,4%).

1 Статья из МЭС №19(37) Декабрь 2016 г. Опубликовано под названием «Исполнение федерального бюджета за январь-октябрь 2016 г.: сокращение нефтегазового дефицита».

2 Здесь и далее оценка исполнения федерального бюджета по итогам 2016 г. берется на основе данных пояснительной записки к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

3 Данные доходы отражаются не по источникам финансирования дефицита, а включены в доходную часть бюджета вследствие многоуровневой структуры владения государством акциями ПАО «Роснефть» (через АО «РОСНЕФТЕГАЗ»; в случае реализации сделки все доходы от продажи должны быть перечислены в федеральный бюджет уже в 2016 г. в счет выплаты дивидендов по акциям в 2017 г. по итогам 2016 г.).

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА ЯНВАРЬ-ОКТАБРЬ 2015-2016 ГГ.

	2015		2016		Изменение за 10 мес. 2016 г. относительно 10 мес. 2015 г.		Уровень исполнения от годовых назначений	
	10 мес. (факт)	Год (факт)	10 мес. (факт)	Год (оценка)	п.п. ВВП	номинальный темп прироста, %	10 мес. 2015 г.	10 мес. 2016 г.
	% ВВП						%	
<b>Доходы, в том числе:</b>	<b>17,3</b>	<b>16,9</b>	<b>15,4</b>	<b>16,1</b>	<b>-1,9</b>	<b>-7,9</b>	<b>83</b>	<b>78</b>
нефтегазовые доходы	7,6	7,3	5,7	5,8	-1,9	-22,5	85	81
ненефтегазовые доходы	9,7	9,6	9,7	10,4	0,0	+3,5	82	77
<b>Расходы, в том числе:</b>	<b>18,3</b>	<b>19,3</b>	<b>17,7</b>	<b>19,8</b>	<b>-0,6</b>	<b>+0,3</b>	<b>77</b>	<b>73</b>
процентные расходы	0,7	0,6	0,8	0,8	+0,2	+27,4	83	86
непроцентные расходы	17,6	18,7	16,9	19,0	-0,7	-0,7	77	73
<b>Профицит (дефицит) федерального бюджета</b>	<b>-1,0</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,3</b>	<b>-3,7</b>	<b>+1,3</b>	<b>+144,6</b>	<b>33</b>	<b>52</b>
Ненефтегазовый дефицит	-8,6	-9,7	-8,0	-9,4	-0,6	-3,3	72	70
<i>Справочно:</i> ВВП в текущих ценах	65612	80804	67775	82815	-	+3,3	-	-

Источник: 2015 г., 10 месяцев 2016 г. – отчетные данные Федерального казначейства, 2016 г. – предварительная оценка Минфина России, расчеты авторов.

Рост расходов на обслуживание долга вызван значительным увеличением расходов по обслуживанию внутреннего долга (на 43%) при сокращении расходования средств на обслуживание внешнего долга (на 2%). Одним из факторов стало ускорение темпов наращивания долга в 2016 г.: если за весь 2015 г. внутренний долг вырос менее чем на 1,8%, то только за 10 месяцев 2016 г. рост составил уже на 6%.

По итогам всего 2016 г. ожидается совокупный рост расходов не только в номинальном выражении, но и в долях ВВП (0,5 п.п.), в первую очередь за счет выделения дополнительных 739,7 млрд руб. на национальную оборону (в основном на погашение кредитов оборонных предприятий). В итоге исполнение (от объема годовых лимитов) федерального бюджета по расходам за 10 месяцев 2016 г. оказывается на 4 п.п. ниже, чем за аналогичный период 2015 г., что говорит об увеличившейся неравномерности расходования средств. На два последних месяца 2016 г. остаются 27% от годового плана по расходам.

По итогам января-октября 2016 г. федеральный бюджет исполнен с дефицитом 2,3% ВВП, что на 1,3 п.п. ВВП превышает объем дефицита за соответствующий период 2015 г. По предварительным оценкам Минфина России, увеличение объема дефицита федерального бюджета по итогам всего 2016 г. не превысит 1,3 п.п. ВВП относительно его значения в 2015 г. При этом, как по итогам 10 месяцев, так и в соответствии с оценкой на весь год, происходит сокращение ненефтегазового дефицита.

Таким образом, де-факто происходит снижение зависимости федерального бюджета от конъюнктуры на мировых рынках энергоносителей, но не в силу диверсификации структуры российской экономики, а по причине существенного падения объема (и соответственно доли) нефтегазовых доходов.

### Налоговые доходы

Параметры исполнения доходной части федерального бюджета за 10 месяцев 2016 г. представлены в табл. 2. Анализируя динамику

Таблица 2

ПОСТУПЛЕНИЯ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ  
В ЯНВАРЕ–ОКТАБРЕ 2015–2016 ГГ.

	2015		2016		Изменение за 10 мес. 2016 г. относительно 10 мес. 2015 г.		Уровень исполнения от годовых назначений	
	10 мес. (факт)	Год (факт)	10 мес. (факт)	Год (оценка)	п.п. ВВП	номинальный темп прироста, %	10 мес. 2015 г.	10 мес. 2016 г.
	% ВВП						%	
<b>Налоговые доходы, всего, в т.ч.</b>	<b>15,3</b>	<b>14,7</b>	<b>13,7</b>	<b>13,5</b>	<b>-1,5</b>	<b>-7,1</b>	<b>84</b>	<b>83</b>
налог на прибыль организаций	0,7	0,6	0,6	0,6	0,0	-3,5	90	92
НДС на товары, производимые на территории РФ	3,3	3,0	3,4	3,2	+0,2	+8,6	87	88
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	2,2	2,2	2,3	2,3	+0,1	+7,9	80	81
акцизы на товары, производимые на территории РФ	0,7	0,7	0,8	3,2	+0,1	+19,4	82	83
акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	+11,7	76	81
НДПИ	4,1	3,9	3,4	3,4	-0,7	-14,1	85	81
Доходы от внешнеэкономической деятельности (таможенные пошлины)	4,2	4,1	3,0	3,1	-1,1	-24,8	83	80

Источник: 2015 г., 10 месяцев 2016 г. – отчетные данные Федерального казначейства, 2016 г. – предварительная оценка Минфина России, расчеты авторов.

фактического поступления налоговых доходов за данный период, можно отметить их падение на 1,5 п.п. ВВП к уровню аналогичного периода 2015 г.

Сокращение налоговых поступлений вызвано падением, прежде всего, нефтегазовых доходов не только в долях ВВП, но и в абсолютном выражении. Поступления таможенных пошлин сократились на 25% в номинальном выражении, или на 1,1 п.п. ВВП (во многом за счет падения вывозных пошлин на нефть и нефтепродукты). По НДПИ номинальное падение достигло 14%, или 0,7 п.п. ВВП. Снижение нефтегазовых доходов в целом вызвано заметным падением цен на нефть<sup>1</sup>, причем эти бюджетные последствия были частично компенсированы ослаблением курса рубля к доллару США<sup>2</sup>.

Также можно отметить, что в 2016 г. предельная ставка экспортной пошлины на нефть сохранилась на уровне 42%, в то время как ставка НДПИ на нефть выросла с 766 до 857 руб. за тонну. Эти законодательные изменения, по сути нарушившие логику проведения «налогового маневра», также способствовали снижению потерь федерального бюджета вследствие падения цен на нефть.

В то же время по ряду налогов отмечен рост поступлений, как в номинальном выражении, так и в долях ВВП. Поступления в федеральный

1 За 10 месяцев 2016 г. средняя цена нефти марки Urals составила 40,7 долл./барр. против 53,6 долл./барр. за соответствующий период 2015 г.

2 Средний курс рубля к доллару США за 10 месяцев 2016 г. составил 67,7 руб./долл. против 59,4 руб./долл. за соответствующий период 2015 г.

бюджет от НДС на товары, производимые на территории РФ, увеличились на 8,6% в номинальном выражении, или 0,2 п.п. ВВП; доходы от НДС на импортные товары номинально выросли на 7,9%, или на 0,1 п.п. ВВП; акцизы на товары, производимые на территории РФ, – на 19,4%, или 0,1 п.п. ВВП. Увеличение поступлений по указанным налогам лишь частично компенсировало падение нефтегазовых доходов и оказалось не способно изменить отрицательную динамику налоговых доходов в целом.

### **Обоснованность плановых цифр**

Существенное отклонение уровня исполнения бюджета за 10 месяцев 2016 г. от того же периода 2015 г. может свидетельствовать о недостаточной обоснованности плановых цифр по доходам на весь 2016 г. Сравнение данных последних 2-х колонок *табл. 2* в целом говорит об отсутствии существенных различий в 2015 и 2016 гг. При этом по большинству налогов, относящихся к ненефтегазовым доходам, уровень исполнения за 10 месяцев 2016 г. несколько выше, чем годом ранее, что при прочих равных может свидетельствовать о консервативности прогноза поступлений по этим налогам на весь год (поскольку при сохранении процента исполнения за 10 месяцев на уровне 2015 г. поступления за весь 2016 г. должны оказаться выше планируемых Минфином России).

С этой точки зрения, наибольшие различия зафиксированы по акцизам на товары, ввозимые на территорию РФ (5 п.п.). Обратная ситуация наблюдается с НДС и таможенными пошлинами (доходы от ВЭД): с точки зрения анализируемых показателей, прогноз поступлений на весь 2016 г. оказывается несколько завышенным. Однако учитывая, что в данном случае ключевым показателем является цена на нефть, которая во 2-м полугодии 2016 г. показывает более благоприятную динамику, чем в 1-м, оценки Минфина по НДС и таможенным пошлинам выглядят вполне реалистичными (за счет динамики цен на нефть доля последних 2-х месяцев в общих поступлениях за год вполне может оказаться выше, чем в прошлом году).

В *табл. 3* представлены данные по расходам в разрезе функциональной классификации в 2015–2016 гг. (10 месяцев и год). Сравнивая данные *табл. 3* по отдельным разделам, можно увидеть, что падение общего объема федеральных расходов за январь–октябрь текущего года связано, в первую очередь, с сокращением расходов на национальную оборону на 0,5 п.п. ВВП, обусловленным замедлением темпов их освоения относительно соответствующего периода 2015 г. (56 и 76% соответственно). В результате, почти 50% выделенных лимитов остаются на 2 последних месяца этого года. Однако необходимо учитывать, что подобная ситуация сложилась во многом в результате выделения дополнительных 739,7 млрд руб. на национальную оборону после внесения поправок в действующий закон о бюджете в ноябре 2016 г. (в основном на погашение кредитов оборонных предприятий).

Аналогичная динамика, хотя и в существенно меньших масштабах, характерна и для расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность – сокращение на 0,2 п.п. ВВП за 10 месяцев при снижении процента исполнения с 76 до 73%. По остальным крупным функциональным разделам процент исполнения за 10 месяцев либо

Таблица 3

РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В ЯНВАРЕ–ОКТАБРЕ 2015–2016 ГГ.

	2015		2016		Изменение за 10 мес. 2016 г. относительно 10 мес. 2015 г.		Уровень исполнения от годовых назначений	
	10 мес. (факт)	Год (факт)	10 мес. (факт)	Год (оценка)	п.п. ВВП	номинальный темп прироста, %	10 мес. 2015 г.	10 мес. 2016 г.
	% ВВП						% %	
<b>Расходы всего, в том числе:</b>	<b>18,3</b>	<b>19,3</b>	<b>17,7</b>	<b>19,8</b>	<b>-0,6</b>	<b>+0,3</b>	<b>76,7</b>	<b>73,3</b>
Общегосударственные вопросы	1,2	1,4	1,2	1,3	0,0	+5,5	71,6	76,9
Национальная оборона	3,7	3,9	3,2	4,7	-0,5	-10,1	76,3	56,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,3	2,4	2,1	2,3	-0,2	-4,9	76,1	73,2
Национальная экономика	2,4	2,9	2,3	2,6	-0,1	-2,7	68,3	71,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,1	0,2	0,1	0,1	-0,1	-41,4	59,0	87,4
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	+24,5	87,0	83,4
Образование	0,8	0,8	0,7	0,7	-0,1	-4,0	85,5	89,8
Культура и кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-7,9	78,5	70,7
Здравоохранение	0,6	0,6	0,6	0,6	0,0	+2,0	76,3	86,1
Социальная политика	5,3	5,3	5,6	5,6	+0,3	+9,1	81,2	81,6
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-36,3	77,3	54,1
СМИ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-22,6	88,5	74,1
Обслуживание государственного долга	0,7	0,6	0,8	0,8	+0,2	+27,4	83,2	86,0
Межбюджетные трансферты	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0	0,2	78,1	81,3

Источник: 2015 г. – 10 месяцев 2016 г. отчетные данные Федерального казначейства, 2016 г. – предварительная оценка Минфин России, расчеты авторов.

практически не изменился, либо даже вырос в 2016 г. В результате динамика данных расходов (рост или падение) за январь–октябрь 2016 г. в целом соответствует запланированной динамике по итогам всего года.

**Равномерность использования бюджета**

Сравнительный анализ отчетных данных Федерального казначейства за 9 месяцев текущего и предыдущего годов в разрезе ведомственной классификации расходов бюджета позволяет проанализировать равномерность использования бюджетных средств уже по отдельным министерствам и ведомствам. В табл. 4 представлен список из 10 главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) с наименьшей долей (от годовых лимитов) фактического исполнения расходов за 9 месяцев 2016 г. Пр продемонстрированный этими ГРБС низкий темп освоения годовых лимитов бюджетных средств по итогам 9 месяцев финансового года ставит под сомнение возможность обеспечения надлежащей эффективности расходования бюджетных средств в ситуации, когда на последний квартал приходится более 50% от общей суммы расходов каждого ведомства.

Обращает на себя внимание тот факт, что 8 из 10 приведенных в табл. 4 ГРБС уже второй год подряд оставляют на последний квартал более половины от выделенных лимитов. Важно также отметить, что лишь у 2-х ведомств из 8-ми доля освоения бюджетных средств по итогам всего 2015 г. оказалась существенно меньше 100% (Федеральное агентство воздушного транспорта и Федеральное космическое агентство). В результате оставшиеся 6 ведомств смогли освоить за последний квартал 50% и более от выделенных годовых лимитов. Для улучшения бюджетной дисциплины и ритмичности расходования бюджетных средств в 2016 г. вступила в действие мера по ограничению принятия по-

Таблица 4

ГРБС С НАИМЕНЬШИМ ПРОЦЕНТОМ (ОТ ГОДОВЫХ ЛИМИТОВ) ИСПОЛНЕНИЯ РАСХОДОВ  
ПО ИТОГАМ 9 МЕСЯЦЕВ 2016 ГГ.

№	Название ГРБС	Код ГРБС	Исполнение, %		
			9 мес. 2015 г.	2015 г.	9 мес. 2016 г.
1	Федеральное агентство по делам национальностей	380	66,5	95,9	20,6
2	Федеральное космическое агентство	259	39,3	91,7	21,9
3	Министерство экономического развития Российской Федерации	139	32,8	96,4	22,6
4	Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока	350	6,6	98,8	26,7
5	Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	071	35,0	98,2	29,8
6	Федеральное агентство воздушного транспорта	107	35,2	76,3	33,5
7	Федеральная служба охраны Российской Федерации	202	29,8	99,9	37,6
8	Министерство спорта Российской Федерации	777	70,8	97,9	40,7
9	Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа	370	13,0	99,0	41,0
10	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	077	54,1	99,4	48,1

Источник: 2015–2016 гг. – отчетные данные Федерального казначейства, расчеты авторов.

сле 30 сентября ГРБС обязательств, связанных с поставкой товаров, выполнением работ и оказанием услуг (за исключением государственного оборонного заказа и ряда других расходов)<sup>1</sup>.

Как следует из проведенного анализа, в 2016 г. улучшения ритмичности исполнения бюджета, а также повышения бюджетной устойчивости не наблюдалось, что ставит под сомнение эффективность предпринимаемых мер по повышению качества финансового менеджмента ГРБС. ●

1 Постановление Правительства РФ от 4 апреля 2016 г. № 266 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2015 г. № 1456 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год»».