

УДК 336.143.21

## ФОРМИРОВАНИЕ РОССИЙСКОГО БЮДЖЕТА С УЧЕТОМ ПОЛИТИЧЕСКИХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ РИСКОВ

**БУДОВИЧ ЮЛИЯ ИВАНОВНА**

*д-р экон. наук, профессор кафедры «Макроэкономическое регулирование» Финансового университета*

**E-mail:** jbudovich@fa.ru

Статья посвящена рассмотрению особенности бюджетного процесса при формировании бюджета Российской Федерации на 2015 г. и последующие два года с учетом геополитических и внутренних рисков. *Предмет исследования* – федеральный бюджет Российской Федерации на 2015 г. и последующие 2016–2017 гг. и его структура. *Проанализированы* доходная и расходная части федерального бюджета. *Цель исследования* – выявление особенностей формирования российского бюджета с учетом сложившейся геополитической обстановки и проблем существующих в экономике, определение и систематизация основных внутренних и внешних рисков, которые могут повлиять на исполнение бюджета.

*Сделан вывод* о необходимости более интенсивного перехода от существующей сырьевой экономической модели экономического роста, опирающейся на высокие цены и спрос на нефть, которая делает нашу экономику уязвимой и оказывает большое давление на сбалансированность федерального бюджета, к более эффективной инновационной экономической модели, и для этого бюджетная политика России должна быть ориентирована на инновационное развитие экономики.

**Ключевые слова:** федеральный бюджет; геополитические риски; бюджетное правило; налоговый маневр; расходы и доходы бюджета; федеральные целевые программы.

## Formation of the Russian Federation Budget with Account for Political and Economic Risks

**JULIA I. BUDOVICH**

*ScD (Economics), professor of the Macroeconomic Management Chair, the Financial University*

**E-mail:** jbudovich@fa.ru

The paper is focused on the specific features of the Russian Federation budget process in the geopolitical and internal risks environment. The *subject* of research is the federal budget for 2015 and the following years of 2016 and 2017 and its structure. The revenues and expenditures of the federal budget *are analyzed*. The *purpose* of research is to identify the specific features of the Russian budget formation taking into account the current geopolitical situation and problems existing in the economy as well as the definition and systematization of the principal internal and external risks that may affect the budget execution.

The *conclusion* made by the author highlights the necessity for more decisive transition from the existing raw materials model of the economic growth with its reliance on high prices and demand for oil, which makes the economy vulnerable and threatens the federal budget balance, to a more effective innovation-based economic model. To this end, the Russian budget policy should be focused on the innovative economic development.

**Keywords:** federal budget; geopolitical risks; budget rule; tax maneuver; budget revenues and expenditures; federal target programs.

### Особенности формирования федерального бюджета на 2015–2017 гг.

Формирование федерального бюджета на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг. осуществлялось в сложной геополитической обстановке, в условиях замедления экономического роста, падения цены на нефть, санкций против ключевых отраслей российской экономики, необходимости выделения

дополнительных средств на развитие Крымского федерального округа, содержание и обустройство беженцев с Украины.

Федеральный бюджет на ближайшие три года (2015–2017 гг.) был разработан на основе «консервативного» сценария развития экономики. Расходы бюджета на 2015 г. сформированы исходя из ограничивающего расходы бюджетного правила, которое Правительство РФ после долгих споров

решило пока сохранить. Согласно этому сценарию базовая цена на нефть рассчитывалась как средняя за последние несколько лет — 96 долл. США за баррель в 2015–2017 гг. Цена на нефть марки *Urals* на все три года прогнозировалась на уровне 100 долл. США за баррель. При этом расходная часть бюджета была рассчитана в соответствии с бюджетным правилом исходя из 96 долл. США за баррель. Если цена на нефть выше, то разница идет в Резервный фонд, если ниже, то недостающие расходы бюджета финансируются из этого Фонда.

В связи с тем что во время обсуждения и принятия федерального бюджета 2015–2017 гг. цена на нефть опустилась ниже уровня, предусмотренного при формировании проекта федерального бюджета, для обеспечения сбалансированности федерального бюджета в сложившихся условиях были внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, которые предусматривают возможность использования дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета, а в случае их недостатка — средств Резервного фонда на замещение не поступающих в ходе исполнения федерального бюджета доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета.

***В основу формирования федерального бюджета был положен прогноз социально-экономического развития на период с 2015 по 2017 г., показатели которого значительно ниже, чем в прогнозе на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг.***

В целях обеспечения исполнения всех обязательств в рамках федерального бюджета на 2015 г. Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (далее — Закон № 384-ФЗ) предоставляет Правительству РФ Российской Федерации право направлять средства Резервного фонда в размере до 500,0 млрд руб. на замещение выпадающих доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета, а также указанных в п. 1 части 1 и п. 1. части 2 ст. 1 Закона № 384-ФЗ дополнительных нефтегазовых доходов

на замещение государственных заимствований Российской Федерации в соответствующем финансовом году:

Однако Минфин России не исключает ужесточения бюджетного правила в связи с резким падением мировых цен на нефть. Так, директор департамента долгосрочного стратегического планирования Минфина России Максим Орешкин 26 ноября 2014 г. в эфире телеканала «Россия 24» отметил, что: «Если мы живем в условиях нефти 80 долларов за баррель, это означает, что даже существующее бюджетное правило нужно подправлять. Потому что там долгосрочная цена, которая заложена на следующий год, — 96 долларов. Понятно, что в соответствии с изменившейся ситуацией, структурно изменившейся на нефтяном рынке, это уже не совсем соответствует (положению. — Прим. Будович Ю. И.). Возможно, здесь стоит как-то ужесточить бюджетное правило, чтобы дать ответ, как контролировать бюджетный дефицит в среднесрочной перспективе в новой ситуации» [1].

Особенности формирования доходной части федерального бюджета на 2015 г. состоят в том, что они были сформированы в условиях отказа от формирования накопительной части пенсии в 2015 г. (планируется пополнение бюджета за счет использования 600 млрд руб. из накопительной части) и продления на 2015 г. моратория на передачу пенсионных накоплений россиян в государственные пенсионные фонды (это позволит увеличить доходы ПФР на 307,4 млрд руб. и даст возможность направить эти средства на текущие выплаты страховых пенсий).

### **Основные характеристики федерального бюджета на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг.**

С 1 января 2015 г. вступил в силу Закон № 384-ФЗ, при разработке которого были использованы макроэкономические параметры, значительно отличающиеся в сторону ухудшения от показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации (от 16.10.2013), положенного в основу формирования федерального бюджета на 2014–2016 гг. Корректировка основных параметров базового варианта прогноза в 2014–2017 гг. в основном связана с усилением внешнеполитических рисков и учитывает новый пакет взаимных санкций, в связи с этим большинство параметров прогноза пересмотрены в сторону понижения. При этом даже консервативный сценарий не в полной

Таблица 1

**Основные характеристики федерального бюджета на 2014 г.  
и плановый период 2015 и 2016 гг., трлн руб.**

Показатели	2014	2015		2016		2017
	№ 349-ФЗ	№ 349-ФЗ	№ 384-ФЗ	№ 349-ФЗ	№ 384-ФЗ	№ 384-ФЗ
ВВП	71,493	79,660	77,498	86,837	83,208	90,063
Рост ВВП, %	101,3	103,1	101,2*	103,3	102,3*	103,0*
Инфляция, %	5,0	4,5	5,5	4,5	4,5	4,0
Доходы федерального бюджета	14,239	14,565	15,082	15,906	15,796	16,548
Расходы федерального бюджета	13,960	15,362	15,513	16,392	16,272	17,089
Дефицит (-) / профицит (+) федерального бюджета	+0,279	-0,797	-0,431	-0,486	-0,476	-0,541
Резервный фонд	5,005	5,576	5,424	6,079	5,825	6,304
Верхний предел гос. внутреннего долга	6,889	8,466	7,219	9,335	7,733	8,514
Верхний предел гос. внешнего долга, млрд \$ (млрд €)	64,9 (47,4)	78,8 (60,6)	64,0 (49,2)	88,5 (68,1)	71,5 (55,0)	77,0 (59,2)

Источник: составлено автором на основе Законов № 349-ФЗ и № 384-ФЗ.

\*Оценка Минэкономразвития.

мере учитывал реально существующие риски. Так, в нем предполагалось прекращение в 2015 г. режима санкций и замедление оттока капитала (в 2016–2017 гг. он не будет превышать 20–30 млрд долл. США в год).

В результате в основу формирования федерального бюджета был положен прогноз социально-экономического развития на период с 2015 по 2017 г., показатели которого значительно ниже, чем в прогнозе на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг. Поэтому, с учетом сложившейся ситуации, были пересмотрены основные характеристики федерального бюджета согласно Федеральному закону от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (далее — Закон № 349-ФЗ) в сторону уменьшения: согласно прогнозу объема ВВП в 2015 г. на 2,162 трлн руб., 2016 г. — на 3,629 трлн руб.; общего объема доходов и расходов федерального бюджета на 2016 г. — соответственно на 11 и 12 млрд руб.; дефицита федерального бюджета в 2015 г. — на 366 млрд руб. и 2016 г. — на 1 млрд руб. При этом в сторону увеличения были пересмотрены: уровень инфляции на 2015 г. с 4,5 до 5,5%; общий объем доходов и расходов федерального бюджета на 2015 г. — соответственно на 517 и 151 млрд руб. С учетом изменения условий

и уточнения прогноза основных факторов роста в 2015–2017 гг. динамика ВВП понижена на 2015 г. с 2 до 1,2%, на 2016 г. — с 2,5 до 2,3% и на 2017 г. — с 3,3 до 3,0%. (табл. 1).

### **Возможный дальнейший пересмотр характеристик федерального бюджета 2015–2017 гг.**

Минфин России не исключает возможности пересмотра характеристик федерального бюджета и после принятия Закона № 384-ФЗ. Так, 30 декабря 2014 г. министр финансов РФ Антон Силуанов в интервью телеканалу «Россия 24» заявил, что: «В следующем году будет очень непростая ситуация с бюджетом. Мы видим здесь и снижение доходной базы. Бюджет был рассчитан исходя из цены на нефть 100 долларов за баррель, исходя из прогноза роста экономики в 1,2% — всего этого не будет. По нашим оценкам, на следующий год доходы только снизятся на 2,6 трлн руб.». Он также заявил, что: «Мы договорились, что все министерства и ведомства снизят свои бюджетные траты примерно на 10%, и это первый шаг. Посмотрим, как будет складываться начало года. Уверен, что это не последний шаг, нам придется действовать дальше по сокращению расходов, переносу ассигнований на более поздние сроки» [2].

## Влияние «налогового маневра» и снижения цен на нефть на доходы федерального бюджета

В связи с тем что нефтяные и газовые доходы составляют примерно половину доходов федерального бюджета и формировались главным образом за счет налога на добычу полезных ископаемых (далее — НДПИ) и доходов от внешнеэкономической деятельности (экспортных пошлин на нефть), для снижения зависимости страны от экспорта нефти и нефтепродуктов Федеральным законом от 24.11.2014 № 366-ФЗ был принят так называемый «налоговый маневр» путем внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (далее — НК РФ).

В целях выполнения «налогового маневра» предлагается поэтапно (за три года) сократить вывозные таможенные пошлины на нефть и нефтепродукты (в 1,7 раза за три года на нефть, 1,7–5 раз — на нефтепродукты в зависимости от вида) с одновременным увеличением ставки НДПИ на нефть (в 1,7 раза) и газовый конденсат (в 6,5 раза).

Уравниваются также ставки акцизов на топливо четвертого (Евро-4) и пятого классов (Евро-5). Появляется новый подакцизный товар — природный газ, если налогообложение акцизом природного газа предусмотрено международными договорами Российской Федерации<sup>1</sup>.

Устанавливаются льготы по НДПИ и налогу на имущество организаций для проекта поставок газа в Китай по газопроводу «Сила Сибири».

Таким образом, от сокращения вывозных таможенных пошлин и увеличения ставки НДПИ было запланировано получение дополнительных средств в бюджет в 2016 г. 247 млрд руб., в 2017 г. — 250 млрд руб. В 2015 г. поступление дополнительных средств не планируется. Относительно индексации акцизов предполагается уменьшение поступлений доходов от них в консолидированный бюджет в 2015 г. на 272 млрд руб., в 2016 г. — на 292,1 млрд, в 2017 г. — на 271,2 млрд руб.

Для компенсации выпадающих из-за «налогового маневра» доходов бюджета будет проведена индексация отдельных ставок на подакцизные товары (табачную и алкогольную продукцию, этиловый спирт, автомобили легковые); увеличение

с 9 до 13% ставки налога на получение дивидендов, индексация ставок водного налога, платы за пользование водными объектами и использование лесов.

Однако проведенная реструктуризация налоговой нагрузки может привести к увеличению налоговой нагрузки на отечественных производителей и потребителей, что чревато негативными социальными последствиями, особенно в условиях стагнации российской экономики.

На снижение доходной части федерального бюджета 2015 г. также большое влияние может оказать происходящее в настоящее время падение цены на нефть ниже уровня, предусмотренного при формировании бюджета.

Существуют разные оценки объемов выпадающих доходов бюджета при падении цены на нефть.

Так, по мнению руководителя направления «Финансы и экономика» Института современного развития Никиты Масленникова, падение цены на нефть на один доллар стоит бюджетным доходам 2,1 млрд долл. США. Но при этом он отмечает: «то, что мы теряем сегодня за счет падения цены на нефть, выигрываем за счет девальвации рубля, и поэтому если эта тенденция продолжится и далее, бюджетного дефицита не будет» [3].

Леонардо Мауджери считает, что падение цены на нефть на 1 долл. США приводит к потере 1,7 млрд долл. США российского бюджета в годовом исчислении [4].

Председатель комитета Госдумы по бюджету и налогам Андрей Макаров оценивает каждый доллар падения цены нефти примерно в 85 млрд руб. [5].

В «Основных направлениях государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг.»<sup>2</sup> указано, что:

- возможное падение цены на нефть на 10 долл. США ведет к появлению выпадающих доходов федерального бюджета в сумме порядка 0,6 трлн руб., что соответствует росту бюджетного дефицита на 0,9% ВВП в 2013 г. и на 0,8% — в 2014–2015 гг.;
- в случае установления и сохранения в предстоящий период фактических цен на нефть на уровне на 40 долл. США ниже прогнозируемых в 2015 г. показатель «государственный долг к ВВП»

<sup>1</sup> Налоговая база по операциям передачи газа определяется как стоимость переданного газа за вычетом таможенных платежей и расходов на транспортировку такого газа за пределами России.

<sup>2</sup> Основные направления государственной долговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг. (утв. Минфином России). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=547321;frame=400>.

Таблица 2

**Доходы и расходы федерального бюджета 2015–2017 гг., % ВВП**

Показатели	2015	2016	2017
ВВП, трлн руб.	77,498	83,208	90,063
Инфляция, %	5,5	4,5	4,0
Доходы федерального бюджета	19,4	19,0	18,4
Расходы федерального бюджета	20	19,6	19
Дефицит (-) / профицит (+) федерального бюджета	-0,6	-0,6	-0,6

Источник: составлено автором на основе Закона № 384-ФЗ.

превысит 20%, что фактически «отбросит» Россию в ситуацию 2004 г.;

- в случае развития негативного сценария, при котором цена на нефть упадет до 60 долл. США за баррель и останется на этом уровне в течение года, дефицит федерального бюджета превысит 5,5% ВВП.

Таким образом, какие бы ни приводились оценки объемов выпадающих доходов бюджета при падении цены, существует высокая вероятность недополучения запланированных доходов федерального бюджета за счет падения цены на нефть, которая сегодня компенсируется практически только за счет девальвации рубля.

### Основные изменения в структуре расходов федерального бюджета на 2015–2017 гг.

Согласно Закону № 384-ФЗ доходы федерального бюджета в 2015 г. составят 15,082 трлн руб. (19,4% ВВП), в 2016 г. — 15,796 трлн руб. (19% ВВП), в 2017 г. — 16,548 трлн руб. (18,4% ВВП); расходы бюджета в 2015 г. — 15,513 трлн руб. (20% ВВП), в 2016 г. — 16,272 трлн руб. (19,6% ВВП), в 2017 г. — 17,089 трлн руб. (19% ВВП); дефицит бюджета в 2015 г. будет равняться 431,7 млрд руб. (0,6% объема ВВП), в 2016 г. — 476,3 млрд руб. (0,6% ВВП), в 2017 г. — 540,9 млрд руб. (0,6% ВВП), т.е. предусмотрено, что дефицит бюджета будет составлять 0,6% ВВП по всем трем годам (табл. 2).

Возникает вопрос: как в этих непростых условиях удалось разработать практически сбалансированный бюджет с относительно небольшим дефицитом? Такая небольшая дефицитность в год была достигнута путем замораживания части бюджетных расходов, которые в процентах к ВВП сокращаются с 20% в 2015 г. до 19% в 2017 г., а темпы

номинального прироста в 2016 г. — 4,7% и в 2017 г. 4,8% при запланированной инфляции соответственно в 4,5 и 4,0% — в реальном выражении превращаются практически в нулевые.

### Структура расходов федерального бюджета на 2015–2017 гг.

Рассмотрим изменения в структуре расходов государственного бюджета (табл. 3).

Снижение расходов федерального бюджета осуществляется главным образом за счет здравоохранения по сравнению с 2011 г. на 2% к 2017 г. и на 1,1% в 2015 г. по сравнению с 2014 г. На образование расходы снижаются на 1% к 2017 г. по сравнению с 2011 г. и на 0,6% — к 2015 г. по сравнению с 2014 г. Расходы на ЖКХ уменьшатся в 2017 г. по сравнению с 2011 г. почти в восемь раз, а по сравнению с 2014 г. — в три раза. И если в 2011 г. на эти три статьи выделялось 12,3% всей расходной части бюджета, то в 2014 г. это уже 9,3%, в 2015 г. — 7,5%, а к 2017 году — 7%.

Большая экономия заложена и на уменьшение роста зарплаты бюджетников, который был предусмотрен майскими (2012 г.) указами Президента РФ. Так, в 2015 г. рост у них составит 5,5% вместо 10–15% по вышеуказанным указам.

При этом за счет уменьшения расходов на социальную сферу и управление растут расходы на национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, и если в 2011 г. они составляли 25,4%, в 2014 г. — 32,4%, то в 2015 г. достигнут 35,1%. Однако при существующей сложной геополитической обстановке расходов на национальную оборону может оказаться недостаточно, особенно если учитывать не всегда эффективное использование бюджетных средств на реализацию оборонных заказов

Таблица 3

## Структура расходов федерального бюджета 2011–2017 гг., % к общему объему расходов

Показатели	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Расходы федерального бюджета, без учета условно утвержденных, в % к ВВП	19,6	20,7	20,0	19,3	20,0	19,6	19,0
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Общегосударственные вопросы	7,2	6,3	6,4	7,0	7,2	7,2	7,7
Национальная оборона	13,9	14,0	15,8	17,6	21,2	19,7	20,0
Национальная безопасность	11,5	14,3	15,5	14,8	13,9	13,5	12,3
Национальная экономика	16,4	15,2	13,9	15,6	15,2	14,3	14,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	2,5	1,8	1,3	0,9	0,8	0,6	0,3
Охрана окружающей среды	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3
Образование	5,1	4,7	5,0	4,6	4,0	4,0	4,1
Здравоохранение	4,6	4,8	3,8	3,8	2,7	2,7	2,6
Спорт и физическая культура	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
Социальная политика	28,6	29,9	28,7	24,8	25,8	28,7	28,7
Культура и кинематография	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Средства массовой информации	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
Межбюджетные трансферты	6,0	4,7	5,0	5,6	4,4	4,2	4,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	2,4	2,5	2,7	3,1	2,9	3,3	3,6

Источник: составлено автором на основе данных Минфина России.

и развитие соответствующих отраслей промышленности.

В расходах по статье «Национальная экономика» предусмотрено выделение средств в размере около 0,4 трлн руб. на финансирование ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополь до 2020 г.», и еще дополнительно 100 млрд руб. от продажи акций НК «Роснефть».

Несмотря на все имеющиеся проблемы, бюджет остается социально направленным. Расходы бюджета с 2015 г. по статье «Социальная политика» возрастают и составляют почти третью часть всех расходов, т.е. Правительство РФ обязуется профинансировать и выполнить в полном объеме все взятые на себя социальные обязательства перед гражданами.

Для выполнения программы развития отечественной промышленности и импортозамещения за счет инвестирования средств Фонда национального благосостояния предусмотрена программа реализации крупных инвестиционных проектов (в 2015 г. — 472 млрд руб., 2016 г. — 422 млрд руб., 2017 г. — 446 млрд руб.). В целях поддержки отечественных производителей предусмотрено выделение субсидий предприятиям различных отраслей гражданской промышленности. На поддержку производства экспортно ориентированной высокотехнологичной продукции выделяется 17 млрд руб., на формирование и работу Российского фонда технологического развития — 13,5 млрд руб., а всего на решение вопросов импортозамещения — 35 млрд руб.

В рамках федерального бюджета на 2015 г. предусмотрены расходы на реализацию 39 (из 40

утвержденных) государственных программ в объеме 8757,7 млрд руб., на 2016 г. — 8787,8 млрд руб., на 2017 г. — 8755,4 млрд руб. или соответственно 56,5; 54,0 и 51,2% общего объема расходов федерального бюджета. Таким образом, при увеличении общих объемов расходов их доля последовательно снижается за три года и будет ниже уровня 2014 г. (58,6% в соответствии с Законом № 349-ФЗ).

По отношению к ВВП расходы федерального бюджета на реализацию госпрограмм снижаются с 11,3% в 2015 г. до 10,6% в 2016 г. и 9,7% в 2017 г., тогда как в 2014 г. в соответствии с Законом № 349-ФЗ они составляли 11,2%.

При этом основная доля расходов (около 40%) приходится на реализацию программ, отнесенных к направлению «Новое качество жизни», которое включает 12 программ, в соответствии с которыми реализуется социальная и жилищная политика, обеспечивается предоставление населению услуг в сфере образования и здравоохранения, а также реализуются прочие социально значимые направления. Расходы федерального бюджета по данному направлению в 2015 г. составляют 3563,7 млрд руб., в 2016 г. — 3520,4 млрд руб., в 2017 г. — 3348,8 млрд руб., т.е. в разрезе реализации этого направления расходы снижаются к 2017 г. почти на 5%.

Основное увеличение объема бюджетных ассигнований (по сравнению с утвержденными в паспортах) предусматривается в 2015 г. по госпрограммам «Развитие транспортной системы» на 159,5 млрд руб. в целях компенсации потерь в доходах от акцизов на нефтепродукты, учитываемых при формировании региональных дорожных фондов, в результате реализации «налогового маневра», и «Социальная поддержка граждан» — на 83,7 млрд руб., что связано с увеличением бюджетных ассигнований на предоставление иных межбюджетных трансфертов и с увеличением бюджетных ассигнований на реализацию подпрограммы «Развитие мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» в связи с включением в нее бюджетных ассигнований, относимых ранее к непрограммному направлению деятельности «Развитие пенсионной системы».

Наибольшее сокращение бюджетных ассигнований произойдет по госпрограммам «Управление государственными финансами» — на 62,1 млрд руб., что обусловлено сокращением объемов заимствований и соответственно снижением расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации, и «Развитие промышленности

и повышение ее конкурентоспособности» — на 19,7 млрд руб. в связи с сокращением расходов в части мероприятий по стимулированию развития российских организаций автомобилестроения, обновления парка автотранспортных средств и спроса на новую автомобильную технику.

Необходимо отметить, что при увеличении расходов на реализацию государственных программ по части программ предусмотрено увеличение объемов бюджетных ассигнований на 2015–2017 гг. при низком уровне исполнения бюджетных ассигнований федерального бюджета [средний уровень исполнения расходов на реализацию госпрограмм составляет 59,7% показателя сводной бюджетной росписи с изменениями (открытая часть)].

Так, бюджетные ассигнования федерального бюджета в 2015 г. по сравнению с 2014 г. увеличиваются по госпрограммам «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» в 2,56 раза (уровень исполнения за 8 месяцев 2014 г. составил 23,5%), «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» за период до 2025 г. — в 2,14 раза (уровень исполнения за 8 месяцев 2014 г. — 29,95%), «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» на 2013–2020 гг. — на 13% (уровень исполнения за 8 месяцев 2014 г. — 48,65%).

По многим программам объемы бюджетного финансирования не совпадают с объемами финансирования, предусмотренными паспортами государственных программ. Уменьшение финансирования государственных программ ставит под сомнение возможность достижения заявленных целей и решения поставленных в них задач.

## Основные риски предстоящего трехлетнего бюджетного цикла

При формировании федерального бюджета 2015–2017 гг. были учтены определенные риски как геополитического, так и экономического порядка. Однако при этом были учтены не все риски, которые могут оказать влияние на его параметры.

С учетом макроэкономических и политических условий проведем систематизацию основных рисков, на которые необходимо ориентироваться в предстоящем бюджетном трехлетнем цикле

### 1. Структурные риски российской экономики.

В настоящее время отраслевая структура российской экономики не может полностью обеспечить конкурентоспособность нашей страны на мировом уровне. Сохраняется зависимость

российской экономики от нефтегазового сектора (доходы от добычи нефти и газа составляют 51% всех доходов). Государственная промышленная и инновационная политика не смогла обеспечить переход к более эффективной инновационной модели экономического развития России. Существующая сырьевая модель экономики делает Россию уязвимой к воздействию циклических колебаний, волатильности мировых цен на энергоресурсы.

### *2. Обострение геополитической напряженности.*

Введение санкций в отношении отдельных отраслей российской экономики и принятие ответных санкций негативно отразились на всех сторонах экономической жизни общества — это и падение объемов реализации, усиление оттока капитала, снижение активности как российских, так и зарубежных инвесторов.

### *3. Риски изменения цены на нефть.*

Существует большая вероятность снижения цены на нефть, что может привести к возникновению достаточно большого дефицита федерального бюджета и невозможности его исполнения без больших внутренних и внешних заимствований.

### *4. Ухудшение условий внешнего кредитования.*

Ограничение доступа к дешевым внешним кредитам привело к удорожанию как государственных, так и корпоративных заимствований. Это может привести к сокращению инвестиций и соответственно замедлению роста ВВП, что создает определенный риск невыполнения доходной части бюджета.

### *5. Повышение налоговой нагрузки.*

В условиях начинающейся рецессии повышение налоговой нагрузки может привести к снижению доходов как бизнеса (увеличение водного налога и платы пользования водными объектами, находящимися в федеральной собственности; увеличение налога на недвижимость и введение торгового налога по отдельным видам деятельности для малого предпринимательства; снижение экспортных пошлин при применении «налогового маневра»), так и граждан (повышение налога на дивиденды; налогообложение имущества граждан по кадастровой стоимости). Так, применение «налогового маневра» приведет к увеличению внутренних цен на бензин, в результате чего повысятся цены на большую часть промышленных и потребительских товаров, а снижение экспортных пошлин — к понижению рентабельности многих российских нефтеперерабатывающих предприятий.

### *6. Инфляционные риски.*

Уже сегодня меры по подавлению инфляции (до уровня заложенной в бюджете) в условиях высокой зависимости уровня инфляции от ослабления обменного курса рубля привели к росту процентных ставок. Это в итоге приведет к снижению экономической активности в стране и замедлению экономического роста, что, в свою очередь, может также негативно отразиться на росте ВВП и соответственно на доходной части бюджета.

*7. Низкая эффективность использования бюджетных средств и при программном принципе формирования федерального бюджета.*

Обязательный переход бюджетов субъектов Российской Федерации на программный принцип формирования намечен с 2016 г.

На сегодняшний день существует много проблем, связанных с переходом на программно-целевой метод распределения бюджетных средств. Так, по результатам комплексного анализа госпрограмм Счетная палата отмечает такие недостатки госпрограмм, как неконкретность и недостаточная согласованность целей, задач и показателей, использование в качестве показателей неинтегрированных комплексных показателей, а легко достижимых, ведомственных; отсутствие во всех госпрограммах современной системы управления рисками; несовершенство и необъективность методик оценки эффективности реализации госпрограмм; неурегулированность процедуры рассмотрения госпрограмм с процедурами формирования и принятия федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и другие<sup>5</sup>.

При росте расходов федерального бюджета практически по всем программам отмечается отставание динамики показателей от запланированных в программах при увеличении объемов бюджетных ассигнований.

## **Выводы**

Особенность настоящего этапа развития России связана с тем, что формирование федерального бюджета происходило в условиях сложной геополитической обстановки, продолжающегося сниже-

<sup>5</sup> Анализ госпрограмм, проведенный Счетной палатой в рамках исполнения поручения Президента РФ от 20.10.2013 № Пр-2451 ГС. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=611445-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=611445-6).



ния темпов роста как российской, так и мировой экономики. В этих условиях в основу формирования федерального бюджета РФ на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг. был положен «консервативный» сценарий развития экономики.

Несмотря на все имеющиеся проблемы, бюджет остается социально направленным. В бюджете предусмотрены средства для выполнения программы развития отечественной промышленности и импортозамещения, на поддержку производства экспортно ориентированной высокотехнологичной продукции, субсидий предприятиям различных отраслей гражданской промышленности в целях поддержки отечественных производителей.

В связи с тем что существующая сырьевая экономическая модель экономического роста в нашей стране делает экономику уязвимой и оказывает большое давление на сбалансированность федерального бюджета, необходимо более интенсивно переходить к более эффективной инновационной экономической модели, и для этого бюджетная политика России должна быть ориентирована на развитие инновационного реального сектора экономики.

Принципиальным для бюджетной политики является послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г., в котором он отметил: «нам многое нужно сделать. Создать новые технологии и конкурентную продукцию. Сформировать дополнительный запас прочности в промышленности, в финансовой системе, в подготовке современных кадров. Для этого у нас есть емкий внутренний рынок и природные ресурсы, капиталы и научные заделы. Есть талантливые, умные, трудолюбивые люди, способные быстро учиться новому... Убежден, Россия способна не только провести масштабное обновление своей промышленности, но и стать поставщиком идей, технологий для всего мира, занять лидирующие позиции в производстве товаров и услуг, которые будут формировать глобальную технологическую повестку, чтобы достижения наших компаний служили символом национального успеха, национальной гордости, как в свое время атомный или космический проекты» [6].

## Литература

1. Минфин России. URL: [http://minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id\\_4=23721](http://minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id_4=23721).
2. Минфин России: URL: [http://minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id\\_4=24189](http://minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id_4=24189).

3. Внешний долг зовет // Российская газета, 28.10.2014 г. URL: <http://www.rg.ru/2014/10/28/maslennikov.html>.
4. Мауджери Л. Опасные отношения между Россией и нефтью // Иностранная пресса о России и не только. URL: <http://www.inopressa.ru/article/13nov2014/ilsole24ore/neft>.
5. Стенограммы обсуждения законопроекта № 611445–6 «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (Заседание № 198 14.11.2014). URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/611445-6>.
6. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г. URL: <http://www.1tv.ru/news/social/273180>.

## References

1. The Ministry of Finance of Russia: News [Ministestvo Finansov Rossii: novosti]. URL: [http://minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id\\_4=23721](http://minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id_4=23721).
2. The Ministry of Finance of Russia: News [Ministestvo Finansov Rossii: novosti]. URL: [http://minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id\\_4=24189](http://minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id_4=24189).
3. External Debt Calls. [Vnechnij dolg rastet], *Russian newspaper*, 28.10.2014. URL: <http://www.rg.ru/2014/10/28/maslennikov.html>.
4. Maugeri L. Dangerous relations between Russia and oil. Foreign press about Russia and not only. [Opasnyi otnochenija mezhdyy Rossiey i neft'ju]. URL: <http://www.inopressa.ru/article/13nov2014/ilsole24ore/neft>.
5. Transcripts of the discussion of the draft law No. 611445–6 «On the Federal budget for 2015 and for the planning period 2016 and 2017». [Stenogramma obsuzhdeniya zakonoproekta № 611445–6 «O federalnom budzhete na 2015 god i na planovyy period 2016 i 2017 godov» (Zasedanie No 198 14.11.2014)]. URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/611445-6>.
6. Putin V. V. Centuries message from the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly on 4 December 2014. [Poslanie Prezidenta RF Vladimira Putina Federal'nomu Sobraniju 4 dekabrja 2014 goda)] URL: <http://www.1tv.ru/news/social/273180>.