

УПРАВЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИИ

Чалова Алла Юрьевна¹

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов и цен РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: achal@yandex.ru

Доходы федерального бюджета России выступают важнейшим макроэкономическим индикатором, который не только определяет общую бюджетную сбалансированность государства и возможность реализации им активной бюджетной политики, но и отражает деловую активность в экономике, ее поступательное или, наоборот, рецессионное развитие. В статье анализируются проблемы недостаточной эффективности управления доходами федерального бюджета Российской Федерации в период рецессии российской экономики; проведена оценка эффективности управления бюджетными доходами по разработанным авторами показателям. Построены модели управления доходами федерального бюджета России отдельно по нефтегазовым и ненефтегазовым доходам, на основе которых сделан прогноз их значений по трем вариантам социально-экономического развития. Даны рекомендации по повышению эффективности управления доходами федерального бюджета в долгосрочной перспективе.

Ключевые слова: нефтегазовые/нефтегазовые доходы федерального бюджета, «налоговый маневр», факторная модель управления доходами бюджета.

MANAGING THE PROFIT EFFICIENCY OF THE FEDERAL BUDGET OF RUSSIA

Chalova, Alla Yu.

PhD, Assistant Professor, Assistant Professor of the Department for Finance and Prices of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: achal@yandex.ru

Profits of the federal budget of Russia act as an important macro-economic indicator, which shows not only the general budget balance of state and possibility to pursue the active budget policy but also indicate business activity in economy, its progressive or recessive type of development. The article analyzes problems of insufficient efficiency of managing profits of the federal budget of the Russian Federation within the period of Russian economy recession. Efficiency of budget profit management was evaluated by indicators designed by the author.

¹ В сборе информации и проведении расчетов также принимали участие студенты РЭУ им. Г. В. Плеханова Н. В. Дьяченко и Ш. Л. Мовсисян.

Models of managing profits of the federal budget of Russia were built separately for oil and gas and non-oil and gas profits. The forecast of their values was made for three variants of social and economic development. The author gave recommendations aimed at raising the efficiency of managing profits of the federal budget for the long-term prospect.

Keywords: oil and gas/not oil and gas income of the federal budget, "tax maneuver", factorial management model budget revenues.

Как известно, период экономической рецессии в России характеризуется серьезными проблемами в области формирования и исполнения доходов федерального бюджета. В результате двукратного падения мировых цен на нефть в конце 2014 г., снижения внутренней экономической активности со стороны как бизнеса, так и населения российская бюджетная система столкнулась со значительным сокращением поступлений доходов. Основное сокращение пришлось на федеральный бюджет, особенно на их нефтегазовую составляющую. Сохранение фундаментальных макроэкономических рисков, таких как дальнейшее снижение внутреннего спроса и предпринимательской активности, незначительные инвестиции в основной капитал, девальвация национальной валюты, усиление геополитической напряженности, увеличение оттока капитала из страны приводят к дальнейшему сжатию доходной базы федерального бюджета России. Исполнение бюджета в условиях ограниченных ресурсов становится нормой бюджетного процесса. Именно поэтому вопрос грамотного управления доходами федерального бюджета на сегодняшний день приобретает особую актуальность.

Система управления доходами федерального бюджета начала формироваться в период относительного финансового и экономического благополучия российской экономики – в 2004–2005 гг. Ее основными методами стали:

– использование отдельного учета нефтегазовых и ненефтегазовых доходов, зачисляемых в федеральный бюджет;

– обособленное формирование и функционирование в качестве относи-

тельно самостоятельных денежных фондов сначала Стабилизационного фонда (2004–2007 гг.), а с 2008 г. – Резервного фонда и Фонда национального благосостояния;

– индексация налоговых ставок, преимущественно косвенных налогов (акцизов) и квазиналогов (таможенных пошлин);

– изменение нормативов отчислений от распределяемых налоговых источников доходов.

С началом первых кризисных явлений в мировой (финансовый кризис 2008–2009 гг.), а потом и в национальной экономике (рецессия 2014–2015 гг. и по настоящее время) система мер в отношении управления доходами федерального бюджета России дополнилась новыми подходами. К ним можно отнести «налоговый маневр» в области нефтегазовых доходов, введение и последующую приостановку бюджетного правила, использование Фонда национального благосостояния в качестве источника финансирования инфраструктурных проектов, активизацию механизмов приватизации объектов федеральной собственности.

К наиболее значимому методу в области управления нефтегазовыми доходами стоит отнести «налоговый маневр», в рамках которого начиная с 2015 г. предусмотрено поэтапное (в течение трех лет) сокращение вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты с одновременным увеличением ставки НДС на нефть и газовый конденсат¹. Цель проведения «налогового маневра» – перенос фискальной нагрузки с экспорта на добычу нефти (табл. 1).

¹ См.: Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (редакция от 24 ноября 2014 г.).

Изменения, принятые в рамках «налогового маневра»*

Изменение налогового законодательства	2015	2016	2017
Повышение базовой ставки НДС на нефть, руб. за тонну	530 → 766	559 → 857	559 → 919
Введение повышающего коэффициента к ставке НДС на газовый конденсат	4,4	5,5	6,5
Снижение предельной ставки вывозной таможенной пошлины на нефть	57% → 42%	55% → 36%	55% → 30%
<i>Снижение ставок вывозных таможенных пошлин на товары, выработанные из нефти</i>			
Темные нефтепродукты	100% → 76%	100% → 82%	100%
Дизельное топливо	63% → 42%	61% → 40%	61% → 30%
Бензин прямогонный	90% → 85%	90% → 71%	90% → 55%
Бензин товарный	90% → 78%	90% → 61%	90% → 30%
Прочие светлые нефтепродукты	66% → 48%	66% → 40%	66% → 30%

* Составлено по данным Федерального закона от 24 ноября 2014 г. № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации» и Закона Российской Федерации от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе» (редакция от 5 апреля 2016 г.).

При этом необходимо учитывать, что волатильность объемов экспорта нефти и нефтепродуктов гораздо выше, чем объемов добычи нефти, поэтому снижение экспортных пошлин при одновременном повышении ставки налога, взимаемого при добыче, должно повысить стабильность и предсказуемость доходов федерального бюджета. Стоит учесть, что предполагаемое снижение предельной ставки вывозной таможенной пошлины на нефть в 2016 г. до 36% не реализовалось. В условиях снижения всех бюджетобразующих показателей социально-экономического развития было принято решение о сохранении экспортных пошлин на уровне 42%, в то время как запланированное повышение налога на добычу полезных ископаемых состоялось. Данная мера призвана обеспечить дополнительные поступления в федеральный бюджет России. Также в 2016 г. при расчете НДС по газу введен новый коэффициент $K_{г.п}$, характеризующий экспортную доходность единицы условного топлива ($E_{y.т}$). На 2016 г. коэффициент $K_{г.п}$ установлен в размере 1 для отдельных налогоплательщиков (фактически для ПАО «Газпром» и его дочерних организаций) и 0,7317 – для всех остальных¹.

Важнейшим инструментом управления доходами федерального бюджета России для обеспечения его сбалансированности стало введенное с 2013 г. бюджетное правило. Согласно ему при расчете базового объема доходов федерального бюджета на три года бюджетного цикла применялась расчетная цена на нефть, которая определялась как средняя долларовая цена нефти за несколько лет, предшествующих году, для которого делался расчет бюджетных проектировок. Формирование предельных расходов федерального бюджета осуществлялось под рассчитанные при этой цене нефти доходы плюс 1% к ВВП. В соответствии с бюджетным правилом, если базовая цена на нефть оказывалась ниже фактической, то дополнительные нефтегазовые доходы поступали в Резервный фонд до достижения им размера 7% ВВП, а не на расширение финансирования бюджетных расходов, если выше – то федеральный бюджет тратил средства Резервного фонда для финансирования образовавшегося разрыва.

Как видно, данное правило служило ограничителем для увеличения расходов федерального бюджета России в последующие периоды. Однако его применение имело смысл при базовых ценах на нефть 90 долларов за баррель. При ценах на нефть 50 долларов за баррель и ниже объемы доходов федерального бюджета Рос-

¹ Основные изменения налогового законодательства в 2016 году [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183273

сии от сырьевого сектора значительно снизились, поэтому реализация бюджетного правила могла привести к стремительному сокращению средств Резервного фонда. По этим причинам в 2016 г. действие бюджетного правила было приостановлено. В будущем бюджетном цикле 2017–2019 гг. предполагается возобновить действие этого правила в усовершенствованном виде.

Одновременно с приостановкой бюджетного правила с 2015 г. прекратилось пополнение Резервного фонда за счет избыточных нефтегазовых доходов. Все средства Резервного фонда стали использоваться на возмещение выпадающих нефтегазовых доходов, утвержденных при новой расчетной цене отсечения нефти (50 долларов за баррель), что также является одним из методов управления доходами федерального бюджета. С 2015 г. средства Резервного фонда являются основным источником финансирования дефицита федерального бюджета России. В 2015 г. было использовано 2,6 трлн рублей из Резервного фонда, что привело к его сокращению на 26,4%, в 2016 г. планируется использовать 2,14 трлн рублей¹.

Еще одним инструментом управления накопленными ранее в суверенных резервах нефтегазовыми доходами выступил механизм использования Фонда национального благосостояния (ФНБ) в качестве источника финансирования инфраструктурных проектов. Квота на инвестиции средств за счет ФНБ в российские активы в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации составляет 40% ФНБ. Она зафиксирована в рублевом выражении. Лимит этой квоты в 2015 г. был увеличен с 1 160 млрд до 1 738 млрд рублей. Перечень самокупаемых инфраструктурных проектов, в финансовые активы которых размещаются средства Фонда национального благосостояния, был утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2013 г. № 2044-р (с изменениями и дополнения-

ми). За 2014 и 2015 гг. на финансирование таких проектов за счет средств ФНБ было направлено 463,2 млрд рублей и еще 82,5 млрд рублей на депозиты государственных банков с целью их докапитализации. По состоянию на 1 июня 2016 г. в данный перечень включены 12 инвестиционных проектов с общим предельным объемом финансирования 972,5 млрд рублей. Нужно отметить, что средства ФНБ осваиваются низкими темпами. Так, по состоянию на 1 января 2016 г. было использовано лишь 63,6% от перечисленных средств, а именно 294,8 млрд рублей².

Следует отметить, что выплаты дохода по долговым обязательствам российских эмитентов, связанным с реализацией проектов, номинал которых выражен в российских рублях, должны обеспечивать доходность не ниже значения индекса потребительских цен Российской Федерации. Общая сумма дохода от средств ФНБ, размещенных в активы, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов, а также депозиты, субординированные депозиты и привилегированные акции юридических лиц, в 2015 г. составила 17,02 млрд рублей, или 2,1% от общего объема размещенных средств ФНБ³. Таким образом, результативность размещения средств ФНБ в указанные активы остается крайне низкой.

Активным инструментом управления доходами и генерирующими их активами федерального бюджета стало расширение в 2016 г. программы приватизации объектов федеральной собственности и увеличение нормативов отчисления чистой прибыли госкомпаний на выплаты дивидендов. В период 2014–2015 гг. приватизация объектов федеральной собственности была фактически свернута. По данным Минэкономразвития России, в 2016 г. в рамках утвержденной программы продажи федеральных объектов, таких как «Роснефть», «Башнефть», «Совкомфлот»,

¹ URL: <http://minfin.ru/ru/performance/reservefund/statistics/volume/>

² URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/875/26837/>

³ Там же.

«ВТБ», «Алроса» и др., планируется привлечь в бюджет 800 млрд рублей. С учетом неблагоприятной рыночной конъюнктуры планы правительства в отношении прогнозируемой суммы выглядят излишне оптимистичными. Кроме того, в 2016 г. Министерство финансов Российской Федерации внесло изменения в отношении порядка уплаты дивидендов госкомпаниями, по которым норма минимальных дивидендов госкомпаний переводится на уровень не менее 50% от чистой прибыли, рассчитанной по международным или российским стандартам финансовой отчетности¹.

В целом можно сделать вывод, что в связи с высокой нефтегазовой зависимостью федерального бюджета и падением цен на нефть правительство вынуждено искать любые дополнительные источники доходов федерального бюджета, а также максимизировать эффективность уже имеющихся. В результате большое внимание уделяется прежде всего политике в области управления нефтегазовыми доходами. Об этом свидетельствуют изменения в реализации «налогового маневра» с целью получения дополнительных поступлений в федеральный бюджет России, а также приостановка действия бюджетного правила.

Анализ особенностей управления доходами федерального бюджета в рецессионный период развития российской экономики выявил серьезные проблемы в области их формирования и использования. Отсутствие конкретных результативных действий и инструментов по развитию национальной экономики вместе с отложенными структурными реформами приводит к возникновению новых проблем при исполнении доходов федерального бюджета в новых бюджетных циклах, что, естественно, снижает возможности достижения устойчивости и сбалансированности федерального бюджета России на длительную перспективу. По нашему мнению, следует выделить семь комплексных проблем в сфере управления доходами феде-

рального бюджета (как текущими, так и накопленными в форме суверенных фондов), которые не позволяют обеспечить стабильную ресурсную базу ключевого бюджетного фонда государства:

1) низкая точность расчетов макроэкономических показателей социально-экономического развития Российской Федерации, что приводит к постоянному переутверждению бюджетных параметров, прежде всего доходов, путем внесения изменений в закон о федеральном бюджете;

2) устойчивое сужение налогооблагаемой базы по ключевым доходным источникам федерального бюджета в силу сохранения негативных процессов в экономике и отрицательного воздействия внешних шоков при отсутствии потенциала ее роста в долгосрочной перспективе;

3) постоянная ориентация при замещении выпадающих доходов федерального бюджета на механизм дальнейшей девальвации национальной валюты (ослабление российского рубля), а не на развитие налоговой базы недевальвационными способами;

4) низкий уровень администрирования отдельных источников доходов федерального бюджета и устойчивый рост задолженности по отдельным налогам и сборам;

5) необоснованность принятия ряда налоговых и административных мер, касающихся усиленной мобилизации в федеральный бюджет дополнительных ресурсов квазифискального характера из различных источников, и их реализация без учета последствий для экономики в среднесрочной перспективе;

6) исчерпание ресурсов Резервного фонда ввиду его активного использования для финансирования дефицита федерального бюджета и отсутствие действующего механизма возобновления наполняемости суверенных фондов;

7) отсутствие прозрачной работающей системы контроля эффективности расходования средств Фонда национального благосостояния, выделяемых на финанси-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. № 705-р.

рование инвестиционных проектов на возвратной основе.

Управление доходами федерального бюджета в период экономического кризиса предполагает проведение комплексной оценки эффективности этого управления, под которой будем понимать достижение наиболее рациональной структуры доходов федерального бюджета с учетом приоритетов и специфики национальной экономики, ведущей к формированию необходимых финансовых ресурсов и резервов для возобновления и последующего обеспечения устойчивого экономического роста и долгосрочной сбалансированности федерального бюджета.

Эффективность управления доходами федерального бюджета можно оценить на основе качественных и количественных показателей. По нашему мнению, к таким показателям следует отнести:

1) соответствие утвержденных параметров доходов федерального бюджета макроэкономическим факторам (условиям) их формирования;

2) объем выпадающих доходов федерального бюджета в сравнении с их утвержденными значениями в текущем финансовом году и бюджетном цикле;

3) соответствие законодательных параметров доходов федерального бюджета кассовым значениям их исполнения;

4) соотношение доходов федерального бюджета с доходами консолидированного бюджета субъектов Федерации;

5) соотношение нефтегазовых и ненефтегазовых доходов федерального бюджета и динамику их изменения;

6) удельный вес налоговых доходов федерального бюджета в ВВП и в общих доходах федерального бюджета и динамику их изменения;

7) удельный вес ключевых статей налоговых доходов в общих налоговых доходах федерального бюджета и динамику их изменения;

8) объем использования ресурсов Резервного фонда для финансирования дефицита федерального бюджета;

9) объем доходов от управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния и среднюю доходность средств этих фондов;

10) объем дополнительных поступлений от реализации «налогового маневра», квазифискальных мер, программы приватизации федеральных активов.

Оценка эффективности управления доходами федерального бюджета в 2014–2015 гг. по вышеперечисленным показателям позволяет сделать следующие выводы:

1. В течение 2014–2015 гг. утвержденные законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период размеры доходов не соответствовали сценарным условиям их формирования, что приводило к последующим законодательным изменениям не только самих доходов уже в ходе их исполнения, но и других ключевых параметров федерального бюджета. Аналогичная ситуация складывается в 2016 г. Так, недостижение утвержденным законом о федеральном бюджете показателей доходов ведет к превышению предельного уровня утвержденного дефицита бюджета в 3% ВВП. В свою очередь это приводит к поиску дополнительных источников финансирования растущего дефицита и дальнейшей разбалансировки федерального бюджета. Понимая всю сложность точного бюджетного планирования в условиях значительной волатильности всех макроэкономических показателей национальной экономики, следует признать, что подобного рода неопределенность говорит о низкой эффективности управления доходами федерального бюджета.

2. Под влиянием ухудшения макроэкономических условий произошло увеличение выпадающих доходов федерального бюджета. Наиболее существенным фактором образования выпадающих доходов федерального бюджета в 2014–2015 гг. является снижение цены на нефть марки Urals и газ. В частности, падение среднегодовой цены на нефть в 2015 г. привело к сокращению доходов федерального бюджета на 4,8 трлн рублей, в то время как

объем выпадающих доходов федерального бюджета России в 2014 г. составил 0,7 трлн рублей. Увеличение размера выпадающих доходов федерального бюджета отрицательно характеризует эффективность управления доходами федерального бюджета.

3. Оценка кассового исполнения доходов федерального бюджета в 2015 г. показала превышение их утвержденных значений в Федеральном законе № 384-ФЗ (с изменениями) на 3,1%, что нельзя расценивать однозначно. С одной стороны, это позволяет сформировать дополнительные ресурсы в федеральном бюджете, которые впоследствии идут на финансирование приоритетных мероприятий; с другой – данный факт обусловлен в большей степени не улучшением условий формирования доходной базы федерального бюджета, а поддержанием политики слабого рубля при сохранении низких мировых цен на нефть, а также приостановкой практики пополнения Резервного фонда дополнительными нефтегазовыми поступлениями. Таким образом, несоответствие утвержденных параметров доходов федерального бюджета России кассовым значениям их исполнения в 2014–2015 гг. в сторону превышения доходных поступлений нельзя признать результатом эффективности управления доходами федерального бюджета.

4. Отношение доходов федерального бюджета к доходам консолидированного бюджета в 2014 г. составило 61,9%, а в 2015 г. – 59,5% (табл. 2). Сокращение доли доходов федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета на 2,4 процентного пункта в 2015 г. привело к незначительному снижению степени централизации доходов на федеральном уровне. При этом стоит учесть, что это было достигнуто в результате падения нефтегазовых доходов федерального бюджета и роста доходов консолидированного бюджета субъектов Федерации на 4,5% (в основном за счет увеличения девальвационных поступлений налога на прибыль организаций на 26,2% в части, зачисляемой в региональные бюджеты) по итогам 2015 г., а не вследствие существенного изменения нормативов распределения доходов между бюджетами бюджетной системы России. В связи с этим управление доходами федерального бюджета по данному показателю невозможно признать эффективным ввиду сохранения низкой степени концентрации доходов на региональном уровне, приводящей в кризисный период к необходимости расширения безвозмездных поступлений (межбюджетных трансфертов) и дешевых бюджетных кредитов из федерального бюджета для обеспечения финансирования расходных обязательств субъектов Федерации.

Т а б л и ц а 2

Соотношение доходов федерального бюджета с доходами консолидированного бюджета субъектов Федерации в 2014–2015 гг.*

Показатель	2014	2015
Федеральный бюджет, млрд руб.	14 496,9	13 655,7
Консолидированный бюджет субъектов Федерации, млрд руб.	8 905,5	9308,2
Централизация доходов на федеральном уровне, %	61,9	59,5

* Составлено по: URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/26003/>

5. Оценка доли нефтегазовых доходов федерального бюджета России показала ее существенный рост в общих доходах федерального бюджета до 2015 г. и значительное снижение в кризисный период. В 2015 г. их удельный вес в общих доходах

федерального бюджета снизился с 51,3 до 42,9%¹. Вместе с тем снижение доли нефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета нельзя упрощенно счи-

¹ URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget>

тать за снижение зависимости федерального бюджета от ситуации на сырьевых рынках. Нужно иметь в виду, что изменение структуры нефтегазовых и ненефтегазовых доходов федерального бюджета в пользу последних было обусловлено не развитием базы для неконъюнктурных доходов, а значительным провалом поступлений вывозных таможенных пошлин на энергоносители вследствие обвала цен на мировых рынках. Учитывая этот факт, можно признать управление доходами

федерального бюджета по данному показателю также неэффективным.

б. Оценка изменения удельного веса налоговых доходов федерального бюджета России в ВВП, характеризующего степень фискального перераспределения доходов хозяйствующих субъектов и населения через федеральный бюджет, а также в совокупных доходах федерального бюджета показала противоречивые результаты (табл. 3).

Таблица 3

Сравнительная оценка ключевых групп доходов федерального бюджета России в 2014–2015 гг.*

Показатель	2014	2015
ВВП, млрд руб.	71 406	80 412
Номинальный темп роста, %	107,0	112,6
Реальный темп роста, %	96,0	99,7
Доходы федерального бюджета, млрд руб.	14 496,9	13 655,7
Номинальный темп роста, %	111,3	94,2
Реальный темп роста, %	99,9	81,0
Налоговые доходы, млрд руб.	7 921,2	8 590,6
Удельный вес в ВВП, %	11,1	10,7
Удельный вес в совокупных доходах, %	54,6	62,9
Номинальный темп роста, %	112,1	108,5
Реальный темп роста, %	100,6	96,1
Нефтегазовые доходы, млрд руб.	7 433,8	5 862,7
% к ВВП	10,4	7,3
Номинальный темп роста, %	113,8	78,9
Реальный темп роста, %	101,8	69,9
Ненефтегазовые доходы, млрд руб.	7 063,1	7 793,0
% к ВВП	9,9	9,7
Номинальный темп роста, %	108,9	110,3
Реальный темп роста, %	97,4	97,7

* Составлено по: URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/26003/>

В результате реализации «налогового маневра», индексации ставок отдельных налогов и изменения нормативов их распределения в пользу федерального бюджета, а также снижения поступлений вывозных таможенных пошлин на энергоносители доля налоговых доходов в общих доходах бюджета возросла на 8,3%. В то же время их доля в ВВП снизилась с 11,1% ВВП в 2014 г. до 10,7% ВВП в 2015 г.¹ Снижение доли налоговых доходов федерального бюджета в ВВП на 0,4 процентного пункта

ВВП в 2015 г. происходило на фоне опережающего сокращения в реальном выражении налоговых поступлений в сравнении с динамикой реального сокращения ВВП. При этом годом ранее и в номинальном, и в реальном выражении налоговые доходы федерального бюджета опережали динамику ВВП. Это подтверждает вывод о высокой зависимости поступлений налоговых доходов федерального бюджета от степени активности национальной экономики, определяющей базу этих доходов. С позиций восстановления и развития налоговой базы доходов федерального бюджета

¹ URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/26003/>

в рамках реализации стимулирующей налогово-бюджетной политики управление доходами федерального бюджета следует признать неэффективным.

7. Оценка структуры налоговых доходов федерального бюджета в рассматриваемый период не претерпела существенных изменений: наибольшая доля в налоговых доходах федерального бюджета по-прежнему принадлежит косвенным налогам – НДС и акцизам – свыше 55%. Высокий уровень косвенных налогов, централизованных на федеральном уровне, сдерживает рост отечественного производства, увеличивает налоговую нагрузку на бизнес, негативно влияет на совокупный платежеспособный спрос в национальной экономике, на уровень инфляции и на динамику инвестиций в основной капитал в стране. Так, согласно оценке данного показателя управление доходами федерального бюджета проводится неэффективно, поскольку в условиях стагнации национальной экономики особенно важно стимулирование развития бизнеса и восстановление благоприятного инвестиционного климата и деловой активности, что создаст в дальнейшем условия для увеличения размера бюджетных поступлений.

8. Активное использование Резервного фонда в качестве источника финансирования дефицита федерального бюджета в

2015 г. (свыше 2,6 трлн рублей) и планируемый к использованию его объем в 2016 г. в размере 2,1 трлн рублей хотя и соответствуют целям создания фонда, однако создают высокий риск его полного истощения в 2017 г. Кроме того, открытым является вопрос о распаковке средств ФНБ в качестве источника финансирования растущего дефицита федерального бюджета. Устойчивое сокращение Резервного фонда в условиях увеличения несбалансированности федерального бюджета и приостановки механизма его пополнения указывает на неэффективность управления доходами федерального бюджета.

9. Оценка эффективности управления средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в части формирования дополнительных доходов федерального бюджета от этого управления показала, что все полученные дополнительные доходы в 2014–2015 гг. в полном объеме направлялись на финансовое обеспечение расходов федерального бюджета для замещения выпадающих нефтегазовых доходов. Так, доходы от управления средствами суверенных фондов в 2015 г. возросли практически в 2 раза за счет увеличения доходов от управления средствами Резервного фонда в 9,7 раз и Фонда национального благосостояния на 44,7% по сравнению с 2014 г. (табл. 4).

Таблица 4
Доходы от управления средствами Резервного фонда и ФНБ в 2014–2015 гг.*

Показатель	2014	2015
Доходы от управления средствами Резервного фонда и ФНБ, млрд руб.	62,7	133,7
В том числе:		
доход от управления средствами Резервного фонда (процентный доход от размещения средств на счетах Банка России), млрд руб.	5,2	50,5
доход от управления средствами ФНБ (процентный доход от размещения средств на счетах Банка России и вложения в финансовые активы), млрд руб.	57,5	83,2

* Составлено по: URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/26003/>

При этом стоит учесть, что совокупная доходность размещения средств Резервного фонда и Фонда национального благосостояния на счетах в иностранной валюте составляла в 2015 г. 0,41% годовых и снизи-

лась по сравнению с доходностью за 2014 г. на 38,8%, а процентные и валютные риски при управлении доходами суверенных фондов в 2015 г. возросли. В целом признать управление средствами суверенных

фондов однозначно эффективным не представляется возможным.

10. Конечным показателем эффективности управления доходами федерального бюджета будет объем дополнительных поступлений в ходе проведения «налогового маневра». Результаты реформы в нефтяном секторе свидетельствуют о том, что в 2015 г. экспорт сырой нефти увеличился впервые за последние годы, а глубина переработки нефти повысилась с 72,4 до 74,1%¹. Но при этом по проведенному выше анализу нефтегазовых доходов стало очевидно, что увеличение поступлений от НДС на углеводородное сырье на 10,4% в 2015 г. не смогло заместить падение доходов федерального бюджета от уплаты вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты на 40,6%. Ускоренное падение экспортных пошлин на нефть и на товары, выработанные из нефти, было вызвано в основном снижением цен на нефть марки Urals. В конечном итоге отметилось резкое снижение нефтегазовых доходов федерального бюджета на 21,1% в 2015 г. Исходя из этого можно сделать вывод, что результаты «налогового маневра» по итогам 2015 г. также не характеризуют эффективность управления доходами федерального бюджета.

Итоги оценки эффективности управления доходами федерального бюджета в 2014–2015 гг. по предложенным показателям дают основание сделать вывод, что используемые в этой области подходы и мероприятия создают высокие риски дальнейшего сокращения доходной базы федерального бюджета в будущем, в особенности по налоговым поступлениям, а следовательно, ведут к рискам недостижения утвержденных параметров доходной части федерального бюджета в 2016 г. Сохранение отрицательной динамики показателей эффективности управления доходами федерального бюджета также создает риски

дальнейшего ухудшения качества управления доходами федерального бюджета.

Как отмечалось выше, ключевыми методами управления доходами федерального бюджета являются раздельный учет и оценка доходов по двум группам. Для повышения реалистичности прогнозных параметров доходов федерального бюджета и обеспечения управляемости этими поступлениями на основе учета комплекса факторов, их определяющих, предлагается разработать модели управления доходами федерального бюджета отдельно для нефтегазовых и ненафтегазовых доходов. Необходимость управления доходами федерального бюджета по двум моделям подтверждается тем, что формирование нефтегазовых доходов федерального бюджета происходит под действием внешних конъюнктурных факторов, а ненафтегазовых – неконъюнктурных внутренних факторов.

В рамках данной статьи предлагается факторная модель нефтегазовых доходов, позволяющая определить степень влияния отдельных факторов на данный вид поступлений и прогнозировать на их основе объемы нефтегазовых доходов федерального бюджета в будущем.

Ключевыми факторами данной модели были выбраны:

- среднегодовая цена на нефть марки Urals;
- курс доллара США;
- объем добычи нефти;
- объем экспорта нефти;
- цена на газ.

Для построения факторной модели были использованы данные Министерства экономического развития Российской Федерации. В табл. 5 представлены абсолютные значения отобранных факторов, определяющих объем нефтегазовых поступлений федерального бюджета России. Стоит отметить, что значения 2016 г. соответствуют показателям, на основе которых утверждены доходы федерального бюджета на 2016 г.

¹ Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы. – Вып. 37. – М.: Институт Гайдара, 2016.

Таблица 5

**Многофакторная модель нефтегазовых доходов федерального бюджета
за период 2008–2016 гг.**

Год	Объем нефтегазовых доходов, млрд руб.	Цена на нефть, долл./барр.	Курс доллара США, руб./долл.	Объем добычи нефти, млн т	Объем экспорта нефти, млрд куб. м	Цена на газ, долл./тыс. куб. м
	Y	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅
2008	2 738,5	94	24,9	488	243,1	355
2009	2 457,6	61	31,7	494,3	247,6	249
2010	3 830,7	78,2	30,36	505,1	250,7	271,2
2011	5 641,8	109,3	29,39	510	244,5	338,88
2012	6 453,2	110,5	31,08	518,7	240	345,6
2013	6 534,1	107,9	31,08	523,2	236,6	342,29
2014	7 433,8	107,9	31,85	526	223	313,8
2015	5 879,9	51,2	61,1	531	237	225,6
2016	6 044,9	50	63,3	533	233,5	184,9

Для оценки тесноты связи выбранных факторов была построена матрица парных коэффициентов корреляции, представленная в табл. 6. На основе полученных данных можно сделать вывод, что зависимая переменная, т. е. нефтегазовые доходы федерального бюджета России, имеет наиболее тесную связь с факторами цены на нефть ($r_{yx1} = 0,34$) и объемом добычи нефти ($r_{yx3} = 0,88$). Также наблюдается сильная

обратная связь с объемом экспорта нефти ($r_{yx4} = -0,77$). Это можно объяснить наращиванием поставок за рубеж нефтяными компаниями углеводородов в условиях снижения выручки при низких ценах на нефть и снижением поставок при высоких ценах, а падение показателей прибыли нефтяной отрасли означает уменьшение поступлений в федеральный бюджет.

Таблица 6

**Матрица парных коэффициентов корреляции нефтегазовых доходов
федерального бюджета**

	Y	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅
Y	1					
X ₁	0,339642	1				
X ₂	0,30371	-0,76189	1			
X ₃	0,882888	-0,13067	0,691788	1		
X ₄	-0,77277	-0,14765	-0,33351	-0,70519	1	
X ₅	0,068142	0,934768	-0,83651	-0,37792	0,051397	1

В результате проведения статистической проверки было выявлено, что расчетная величина F -критерия Фишера для модели нефтегазовых доходов составила 137,37 при табличном значении $F_{кр} = 0,00097$. Это значит, что модель является адекватной, так как $F_{выб} > F_{кр}$. Рассчитанный индекс корреляции равен 0,998. Он показывает тесноту связи зависимой переменной «нефтегазовые доходы федерального бюджета» с

включенными в модель объясняющими факторами. В данном случае связь можно охарактеризовать как очень сильную. Коэффициент детерминации является показателем качества модели, в нашем случае он равен 0,996. Это значит, что около 99,6% вариаций зависимых переменных учтены в факторной модели и обусловлены влиянием включенных в нее факторов.

Таким образом, факторная регрессионная модель нефтегазовых доходов федерального бюджета выглядит следующим образом:

$$Y = -35\,697,67 + 49,88x_1 + 18,01x_2 + 81,75x_3 - 18,06x_4 - 5,96x_5.$$

Для выявления наиболее сильной связи оцениваемых факторов с результатом значений нефтегазовых доходов федерального бюджета был произведен расчет коэффициентов влияния каждого фактора модели. На основании полученных данных,

представленных в табл. 7, можно сделать вывод, что наиболее значимыми факторами являются цена на нефть, объем добычи нефти и ее экспорта, о чем свидетельствуют коэффициенты эластичности. Так, при изменении объемов добычи нефти на 1% доходы федерального бюджета изменятся на 8,05%, а при изменении цены на нефть на 1% – на 0,817%. Наибольшее влияние фактора в суммарном влиянии относится к объему добычи нефти, о чем говорит коэффициент дельта, равный 0,66.

Таблица 7

Расчет коэффициентов силы связи факторов нефтегазовых доходов федерального бюджета

Показатель	Формула расчета	Y	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅
Среднее значение, \bar{x}	$\frac{\sum x}{n}$	5 223,82	85,56	37,20	514,37	239,56	291,81
Коэффициент эластичности, ε_j	$\frac{a_j \cdot \bar{x}_j}{\bar{y}}$		0,817	0,128	8,050	-0,828	-0,333
Среднеквадратическое отклонение, S_j	$\sqrt{\frac{\sum (x_j - \bar{x})^2}{n}}$	1 672,02	24,40	13,52	15,12	7,83	57,93
Бета-коэффициент, β	$\frac{a_j \cdot S_j}{S_y}$		0,728	0,146	0,740	-0,085	-0,207
Дельта-коэффициент, Δ	$\frac{r_{xyj} \cdot \beta_j}{R^2}$		0,248	0,044	0,6558	0,066	-0,014

Благодаря построенной многофакторной модели выявлены силы влияния отдельных факторов на объем нефтегазовых доходов в федеральный бюджет России, на основе которых можно спрогнозировать будущие значения указанных доходов в соответствии с ожидаемыми показателями факторов.

Для прогнозирования и управления совокупными доходами федерального бюджета следует разработать многофакторную модель и для нефтегазовых доходов. Данную группу доходов федерального бюджета, по нашему мнению, определяют следующие ключевые факторы:

- объем ВВП;

- курс доллара США;
- объем прибыли прибыльных организаций;
- объем инвестиций в основной капитал;
- темп роста инфляции.

В табл. 8 представлены абсолютные значения указанных факторов, определяющих объем нефтегазовых поступлений в федеральный бюджет. Стоит отметить, что аналогично модели нефтегазовых доходов значения, используемые в модели нефтегазовых доходов федерального бюджета за 2016 г., соответствуют показателям, на основе которых утверждены доходы федерального бюджета России на 2016 г.

Таблица 8

**Многофакторная модель нефтегазовых доходов федерального бюджета
за период 2008–2016 гг.**

Год	Объем нефтегазовых доходов, млрд руб	Курс доллара США, руб./долл.	Прибыль прибыльных организаций, млрд руб.	Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	Инфляция (рост цен), %	ВВП, млрд руб.
	Y	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅
2008	4 167,1	24,9	7 050	8 782	113,3	41 276,8
2009	5 006,4	31,7	7 570	7 976	106,8	38 807,2
2010	4 474,7	30,36	9 365	9 152,1	108,8	46 308,54
2011	5 725,9	29,39	10 726	11 035,7	106,1	59 698,12
2012	6 402,4	31,08	12 034	12 568,8	106,6	66 926,86
2013	6 485,9	31,08	12 686	13 255,5	106,5	71 016,73
2014	7 063,1	31,85	14 272	13 528	111,4	71 406
2015	7 371,4	61,1	15 005	14 555,9	112,9	80 804,31
2016	7 693,6	63,3	15 695	14 200	106,4	78 673

По результатам оценки матрицы коэффициентов корреляции выбранных факторов, представленной в табл. 9, можно сделать вывод, что зависимая переменная, т. е. нефтегазовые доходы федерального бюджета, имеет прямую тесную связь с такими факторами, как объем ВВП ($r_{y,x5} = 0,96$), объем инвестиций в основной капитал ($r_{y,x3} = 0,95$) и объем прибыли прибыльных организаций ($r_{y,x2} = 0,97$). Также наблюдается обратная связь с фактором уровня инфляции. Результаты регрессионного анализа нефтегазовых доходов федерального бюджета показывает величина F -критерия Фишера для модели не-

фтегазовых доходов, равная 12,85, при табличном значении $F_{кр} = 0,0307$, т. е. $F_{выб} > F_{кр}$, что показывает адекватность полученной модели. Рассчитанный индекс корреляции (R) равен 0,977, что свидетельствует о сильной связи зависимой переменной «нефтегазовые доходы федерального бюджета» с включенными в модель объясняющими факторами. Значение коэффициента детерминации (R^2), равное 0,955, свидетельствует о высоком качестве модели, т. е. около 95,5% вариаций зависимых переменных учтены в факторной модели и обусловлены влиянием включенных в нее факторов.

Таблица 9

**Матрица парных коэффициентов корреляции нефтегазовых доходов
федерального бюджета**

	Y	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅
Y	1					
X ₁	0,727563	1				
X ₂	0,967881	0,73213	1			
X ₃	0,951664	0,653534	0,972322	1		
X ₄	-0,10478	0,075248	-0,03231	0,017964	1	
X ₅	0,957517	0,685366	0,977598	0,996152	-0,02844	1

Таким образом, построенная многофакторная регрессионная модель нефтегазовых доходов федерального бюджета выглядит следующим образом:

$$Y = 7\,496,175 + 17,02x_1 + 0,196x_2 + 0,78x_3 - 70,47x_4 + 0,094x_5.$$

Для выявления наиболее сильной связи оцениваемых факторов с результатом объ-

ема нефтегазовых доходов был произведен расчет коэффициентов влияния каждого фактора модели, представленный в табл. 10. Из полученных значений коэффициентов эластичности можно сделать вывод, что наибольшее положительное влияние на поступление нефтегазовых доходов федерального бюджета оказывает объем инвестиций в основной капитал,

увеличение которых на 1% приводит к росту поступлений в федеральный бюджет России на 1,5%. В то же время увеличение уровня инфляции на 1% снижает нефтегазовые доходы на 1,27%. Наибольшее влияние фактора в суммарном влиянии относится также к объему инвестиций в основной капитал, о чем свидетельствует коэффициент дельта, равный 1,527.

Т а б л и ц а 10

Расчет коэффициентов силы связи факторов нефтегазовых доходов федерального бюджета

Показатель	Формула расчета	Y	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅
Среднее значение, \bar{X}	$\frac{\sum x}{n}$	6 043,4	37,20	11 600,3	11 672,67	108,76	61 657,5
Коэффициент эластичности, Θ_j	$\frac{a_j \cdot \bar{x}_j}{\bar{y}}$		0,105	0,377	1,507	-1,268	0,96
Среднеквадратическое отклонение, S_j	$\sqrt{\frac{\sum (x_j - \bar{x})^2}{n}}$	1 202,3	13,52	2 973,5	2 362,47	2,81	15 068,2
Бета-коэффициент, β	$\frac{a_j \cdot S_j}{S_y}$		0,191	0,485	1,533	-0,165	1,18
Дельта-коэффициент, Δ	$\frac{r_{xy} \cdot \beta_j}{R^2}$		0,146	0,492	1,527344	0,018	1,18

В итоге целостную систему управления доходами федерального бюджета можно представить как объединенные многофак-

торные модели нефтегазовых и нефтегазовых доходов:

$$Y = \begin{cases} -35697,67 + 49,88x_{i1} + 18,01x_{i2} + 81,75x_{i3} - 18,06x_{i4} - 5,96x_{i5} \\ 7496,175 + 17,02x_{j1} + 0,196j_2 + 0,78j_3 - 70,47j_4 + 0,094j_5 \end{cases}$$

где Y – общий объем доходов федерального бюджета;

$x_{i1} \dots x_{i5}$ – факторы влияния на объем поступлений нефтегазовых доходов федерального бюджета;

$x_{j1} \dots x_{j5}$ – факторы влияния на объем поступлений нефтегазовых доходов федерального бюджета.

На основе полученной многофакторной модели доходов федерального бюджета можно выделить ряд факторов, имеющих первоочередное значение для формирования его доходной части. Для нефтегазовых доходов определяющими показателями их

роста являются цена на нефть, объем добычи нефти. В случае с нефтегазовыми доходами наибольшую роль при их формировании играют инвестиции в основной капитал и инфляция.

В свою очередь построенная многофакторная модель доходов федерального бюджета является базой для построения прогноза будущих поступлений доходов федерального бюджета в зависимости от изменения указанных факторов. Это позволяет принимать решения в области управления доходами федерального бюд-

жета и его балансировки в соответствии с их будущими поступлениями.

Построение сценарного прогноза доходов федерального бюджета России дает возможность смоделировать возможные варианты формирования поступлений в федеральный бюджет в рамках сценариев макроэкономического развития. При этом в соответствии с полученными результатами можно определить критические уровни доходов бюджета и перспективы для дальнейшего развития.

Как известно, социально-экономический прогноз Министерства экономического развития Российской Федерации на 2016 г., на основе которого был утвержден закон о федеральном бюджете на 2016 г., был уточнен. Такое обстоятельство ставит под сомнение исполнение в должном объеме доходов федерального бюджета России в текущем финансовом году.

Для определения объема поступлений доходов в федеральный бюджет в 2016 г. в новых макроэкономических условиях воспользуемся разработанной многофакторной моделью доходов федерального бюджета. Стоит отметить, что социально-

экономический прогноз имеет несколько сценариев развития. По этой причине следует оценить объемы доходов федерального бюджета по каждому из них. В табл. 11 и 12 представлен расчет поступлений доходов в федеральный бюджет в 2016 г. в двух вариантах социально-экономического развития России: базовом и консервативном. Несмотря на то, что социально-экономический прогноз содержит также целевой вариант, он не был рассмотрен, так как его внешние условия мало чем отличаются от базового. На основе полученных результатов можно сделать вывод, что в случае базового варианта развития макроэкономических событий уровень нефтегазовых и ненефтегазовых доходов в абсолютном значении превысит утвержденные в законе параметры доходов федерального бюджета. Несмотря на падение цен на нефть с 50 до 40 долларов за баррель, динамика нефтегазовых доходов федерального бюджета останется положительной, что объясняется компенсирующим эффектом девальвации рубля и увеличением объемов добычи нефти.

Т а б л и ц а 11

Прогнозные расчеты объемов нефтегазовых и ненефтегазовых доходов федерального бюджета России в 2016 г.

Нефтегазовые доходы			Факторы				
Год	Прогноз	Объем доходов, млрд руб.	Цена на нефть, долл./барр.	Курс доллара США, руб./долл.	Объем добычи нефти, млн т	Объем экспорта нефти, млрд куб. м	Цена на газ, долл./тыс. куб. м
2016	ФЗ № 359-ФЗ	6 044,9	50	63,3	533	233,5	184,9
	Базовый	6 192,308	40	67,2	538	243	152,5
	Консервативный	5 507,028	25	80,5	533	238,5	127,2
Ненефтегазовые доходы			Факторы				
Год	Прогноз	Объем доходов, млрд руб.	Курс доллара США, руб./долл.	Прибыль прибыльных организаций, млрд руб.	Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	Инфляция (рост цен), %	ВВП, млрд руб.
2016	ФЗ № 359-ФЗ	7 693,6	63,3	15 695	14 200	106,4	78 673
	Базовый	8 053,366	67,2	16 282	14 951	106,5	84 346
	Консервативный	7 938,011	80,5	16 853	14 404	109	82 762

**Прогнозные расчеты объемов нефтегазовых и ненефтегазовых доходов
федерального бюджета России в 2017 г.**

Нефтегазовые доходы			Факторы				
Год	Прогноз	Объем доходов, млрд руб.	Цена на нефть, долл./барр.	Курс доллара США, руб./долл.	Объем добычи нефти, млн т	Объем экспорта нефти, млрд куб. м	Цена на газ, долл./тыс. куб. м
2017	Базовый	5 891,043	40	64,8	535	241,2	160,1
	Консервативный	5 434,411	25	76	529	232,7	88,5
	Целевой	5 869,431	40	63,6	535	241,2	160,1
Ненефтегазовые доходы			Факторы				
Год	Прогноз	Объем доходов, млрд руб.	Курс доллара США, руб./долл.	Прибыль прибыльных организаций, млрд руб.	Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	Инфляция (рост цен), %	ВВП, млрд руб.
2017	Базовый	8 492,209	64,8	17 092	15 838	104,9	89 487
	Консервативный	8 217,902	76	17 266	14 953	106	86 631
	Целевой	9 005,356	63,6	17 082	16 315	104	88 426

Перевыполнение ненефтегазовых доходов представляется очевидным, так как показатели основополагающих факторов роста данной группы доходов в базовом прогнозе превышают изначальные значения.

В случае с консервативным вариантом прогноза ситуация меняется. По сути, он отражает ухудшение условий для формирования нефтегазовых доходов федерального бюджета, в то время как значения

факторов роста ненефтегазовых доходов предполагаются выше утвержденных в законе.

Как видно из табл. 13, в результате снижения цены на нефть до уровня 25 долларов за баррель федеральный бюджет недополучит 8,9% требуемого объема нефтегазовых поступлений, однако объем ненефтегазовых доходов будет превышен на 3,18%.

**Итоговая оценка прогнозных поступлений доходов федерального бюджета России
в 2016 г. по базовому и консервативному вариантам**

	2016				
	ФЗ № 359-ФЗ	Базовый прогноз	Отклонение от базового прогноза, %	Консервативный прогноз	Отклонение от консервативного прогноза, %
Доходы федерального бюджета – всего, млрд руб.	13 738,5	14 245,674	103,69	13 445,039	97,86
Нефтегазовые доходы федерального бюджета, млрд руб.	6 044,9	6 192,308	102,44	5 507,028	91,10
Ненефтегазовые доходы федерального бюджета, млрд руб.	7 693,6	8 053,366	104,68	7 938,011	103,18

Таким образом, общий объем доходов федерального бюджета при базовом варианте развития событий будет переисполнен на 3,69%. Вместе с тем при консервативном прогнозе федеральный бюджет недополучит 2,14% ожидаемых поступлений, что приведет к росту дефицита бюджета в текущем бюджетном цикле и увеличит риск несбалансированности федерального бюджета.

Для оценки прогнозного объема доходов в 2017 г. воспользуемся данными уточненного прогноза социально-экономического развития России и разработанной многофакторной моделью доходов федерального бюджета. В табл. 14 представлен прогнозный расчет объемов нефтегазовых и ненефтегазовых доходов федерального бюджета России в 2017 г. *В отличие от 2016 г. прогноз рассчитан в трех вариантах: базовом, консервативном и целевом.*

Таблица 14
Итоговая оценка прогнозных поступлений доходов федерального бюджета России в 2017 г. по базовому, консервативному и целевому вариантам

	2017 (прогноз)					
	Базовый		Консервативный		Целевой	
	Объем	Темп роста, %	Объем	Темп роста, %	Объем	Темп роста, %
Доходы - всего, млрд руб.	14 383,252	100,97	13 652,313	101,54	14 874,787	104,42
Нефтегазовые доходы федерального бюджета, млрд руб.	5 891,043	95,13	5 434,411	98,68	5 869,431	94,79
Ненефтегазовые доходы федерального бюджета, млрд руб.	8 492,209	105,45	8 217,902	103,53	9 005,356	111,82

Из табл. 14 видно, что в базовом варианте прогноза в 2017 г. ожидается падение объема поступлений нефтегазовых доходов федерального бюджета на 4,87% с одновременным ростом ненефтегазовых доходов на 5,45%, что обеспечит рост общего объема доходов федерального бюджета на 0,97% в абсолютном значении. Причинами падения нефтегазовых доходов федерального бюджета является укрепление курса рубля с одновременным сохранением уровня цен на нефть и уменьшением объема ее добычи. Рост ненефтегазовых доходов обусловлен предполагаемым увеличением объемов ВВП и инвестиций в основной капитал, а также падением инфляции до 4,9%. В случае консервативного варианта развития событий в 2017 г. темп роста общего объема доходов федерального бюджета составит 1,54%, что обеспечит более благоприятный результат в сравнении

с базовым вариантом. Однако, как было сказано ранее, при консервативном прогнозе в 2016 г. доходы федерального бюджета не достигнут необходимой целевой отметки, что приведет к росту дефицита федерального бюджета. Таким образом, если оценить темп роста доходов федерального бюджета в 2017 г. по отношению к их уровню, утвержденному в федеральном законе, то в результате получим падение на 0,1%.

Для более точной оценки прогнозируемой динамики доходов федерального бюджета найдем их отношение к ВВП (рисунк). Очевидно, что в любом случае общий объем доходов федерального бюджета будет снижаться по отношению к ВВП, что означает отсутствие реального роста доходов федерального бюджета. Стоит отметить, что нефтегазовые доходы федерального бюджета в большей степени бу-

дут подвержены тенденции к снижению, чем нефтегазовые доходы. Последние демонстрируют некоторую стабилизацию

значений и в базовом варианте прогноза, и в консервативном.

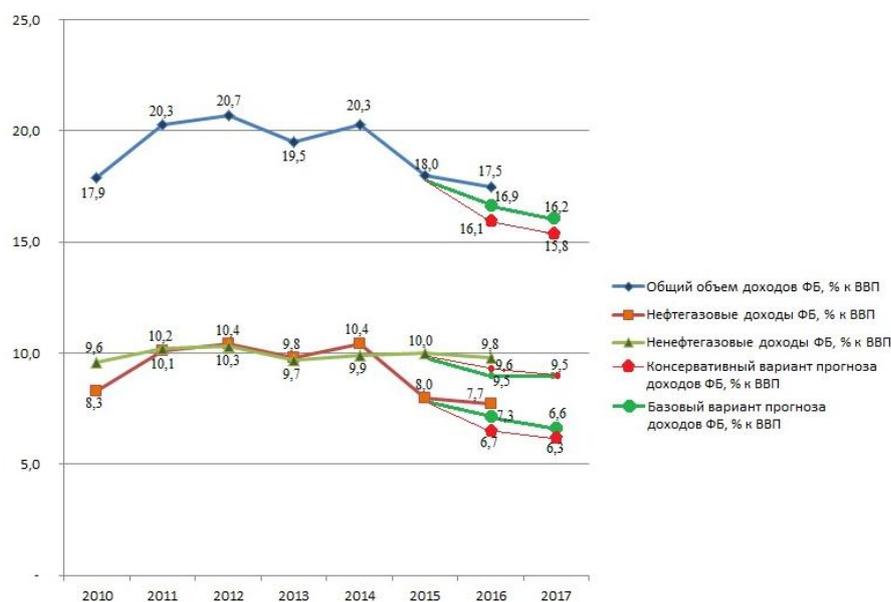


Рис. Сценарный прогноз динамики доходов федерального бюджета, % к ВВП

В результате проведенного исследования и расчета прогнозных значений доходов федерального бюджета России можно сделать следующие выводы:

1. Основными факторами роста нефтегазовых доходов являются цена на нефть, объем ее добычи, в то время как на нефтегазовые доходы федерального бюджета оказывают положительное влияние рост объема ВВП, увеличение инвестиций в основную капитал и снижение темпов инфляции.

2. Утвержденные параметры доходов федерального бюджета в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2016 год» не соответствуют прогнозируемым объемам в любом из вариантов развития событий. Это обстоятельство означает нереалистичность и утвержденного размера дефицита федерального бюджета. В этих условиях возникает необходимость дополнительных государственных заимствований или дальнейшего изъятия средств Резервного фонда до его исчерпания.

3. Тенденция снижения доходов федерального бюджета по отношению к ВВП

будет сохраняться в 2016 и 2017 гг. при любых вариантах прогноза социально-экономического развития России, что может привести к дальнейшему росту дефицита федерального бюджета и дополнительному секвестру расходных обязательств. Следует отметить, что снижение общего объема доходов происходит в основном за счет снижения нефтегазовых поступлений, которое не компенсируется положительной динамикой поступления нефтегазовых доходов в будущем.

На основе проведенной оценки и прогнозных расчетов целесообразно дать ряд рекомендаций по повышению эффективности управления доходами федерального бюджета в долгосрочной перспективе:

1. Необходимо восстановить действие бюджетного правила в ближайшее время при первых признаках стабилизации цен на рынке нефти. Перенос введения нового бюджетного правила до 2019–2020 гг. грозит рисками полного исчерпания Резервного фонда к 2017–2018 гг. Значимость возобновления действия института бюджетных правил неоспорима. Данный метод

управления нефтегазовыми доходами федерального бюджета необходим в ресурсной экономике, способствуя аккумулярованию дополнительных нефтегазовых доходов федерального бюджета в суверенных фондах при высоких ценах на нефть и использованию накопленных ресурсов в периоды падения национальной экономики. Итоги прошедшего в июне 2016 г. Петербургского международного экономического форума говорят о том, что в настоящий момент нет единого систематизированного представления нового бюджетного правила, которое планируется вводить не раньше 2019–2020 гг. Не установлены параметры и нормативы, закладываемые в основу бюджетного правила. Предложение главы Минфина России о закреплении в бюджетном правиле фиксированного значения цены отсечения в размере 40–50 долларов за баррель без возможности внесения корректировок данного норматива нельзя рассматривать целесообразным. Поскольку бюджетное правило представляет собой долгосрочную конструкцию, важную для выработки подходов к формированию проектов федерального бюджета, а движение мировых цен на нефть в долгосрочном периоде непредсказуемо и подвержено колебаниям в силу многочисленных факторов, установление жесткого норматива цены на нефть без возможности ее уточнения создает определенные риски формирования нефтегазовых доходов федерального бюджета.

2. Предлагаем в новой редакции бюджетного правила исходить из установления расчетной цены на нефть, определяющей базовый уровень нефтегазовых доходов федерального бюджета исходя из ее среднего значения в цикле, измеряемого 8-летним периодом. Рекомендация по сокращению периода расчетной цены на нефть по сравнению с периодом в старом бюджетном правиле обусловливается изменением частоты циклических колебаний рынка нефти и необходимостью более явного учета текущих тенденций внешнеэкономической конъюнктуры. Данная ме-

ра будет способствовать стабильному формированию дополнительных нефтегазовых доходов как разницы между фактической ценой на нефть и рассчитанной (базовой), направляемых на формирование Резервного фонда.

3. Предельный размер дефицита федерального бюджета в процентах в ВВП, предусмотренный в приостановленном бюджетном правиле, рекомендуется сохранить и в рамках нового бюджетного правила, увеличив, однако, его верхний уровень до 3%. Ограничение размера дефицита федерального бюджета в рамках бюджетного правила отвечает современным мировым тенденциям реализации бюджетной политики, используемым во многих странах. Недопущение значительного расхождения между доходами и расходами федерального бюджета должно оставаться важнейшим условием обеспечения долгосрочной стабильности. При этом верхнее значение указанного нормативного показателя в 3% будет регулировать сбалансированность федерального бюджета в условиях резкого сокращения его доходной базы в периоды падения национальной экономики, когда требуются сохранение или увеличение бюджетных расходов для повышения совокупного спроса в экономике, инвестиций в модернизацию экономики и развитие человеческого капитала, вывода экономики из кризиса на инновационную траекторию развития.

4. Нормативную величину Резервного фонда в рамках трансформации бюджетного правила рекомендуется установить на более высоком уровне – 9% ВВП (после достижения этого уровня дополнительные нефтегазовые доходы направляются на формирование ФНБ). Это можно аргументировать тем, что объема средств Резервного фонда, накопленных в ранние годы до 7% ВВП, фактически оказалось недостаточно для финансирования дефицита федерального бюджета в течение всего периода кризиса, признаки которого сохраняются, как минимум, в течение 2017 г. Увеличение норматива накопления Резервного фонда

позволит зарезервировать большой объем дополнительных нефтегазовых доходов в целях использования данных средств для обеспечения сбалансированности федерального бюджета в условиях, когда признаки рецессии национальной экономики сохранятся в течение более продолжительного времени.

5. Сохранить средства ФНБ для финансирования пенсионных накоплений граждан и финансирования самокупаемых инфраструктурных проектов, ради чего и создавался данный суверенный фонд. На Петербургском международном экономическом форуме глава Минфина заявил, что средства ФНБ в 2017 г., возможно, будут направляться на финансирование дефицита федерального бюджета. Данное решение противоречит целям создания ФНБ. Использование средств ФНБ на покрытие дефицита федерального бюджета после исчерпания средств Резервного фонда нецелесообразно ввиду сокращения в этом случае возможностей увеличения темпов роста национальной экономики за счет реализации инвестиционных инфраструктурных проектов.

6. Для эффективной реализации «налогового маневра» в 2017 г. целесообразно ускоренное проведение запланированной налоговой реформы, а не ее частичная приостановка. Параметры «налогового маневра» не являются нейтральными для федерального бюджета: ожидаемый прирост поступлений от повышения НДС по плану должен превышать ожидаемый спад поступлений от снижения экспортной пошлины. Соответственно, переход к более быстрой реализации «налогового маневра» (в частности, перенос на 2016 г. ставок, изначально запланированных на 2017 г.) может привести к желаемому повышению нефтегазовых поступлений в федеральный бюджет. С точки зрения достижения зна-

чальной цели реформы – устранения неэффективности нефтепереработки – ускоренное проведение «налогового маневра» в период низких цен на нефть выглядит более целесообразным, чем частичная его остановка.

7. В сфере управления рисками федерального бюджета необходимо на этапе составления прогноза социально-экономического развития России, закладываемого в основу проекта федерального бюджета на следующий финансовый год и на плановый период, утверждать перечень рисков федерального бюджета для последующей оценки их влияния на параметры федерального бюджета. В рамках официального документа Минэкономразвития России должны предлагаться возможности управления такими рисками и обоснованные меры по минимизации наиболее существенных из них. В Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации, разрабатываемом Минэкономразвития, необходимо в раздел, посвященный рискам базового сценария прогноза, включать расчеты количественной оценки выявленных рисков на сценарные показатели национальной экономики, т. е. оценку влияния последствий реализации рисков на основные параметры социально-экономического развития и федерального бюджета. Таким образом, предлагаемая рекомендация сможет обеспечить наиболее эффективное управление доходами федерального бюджета с учетом рисков их формирования еще на стадии прогноза социально-экономического развития страны, составляющего основу формирования проекта федерального бюджета.

Представленный перечень рекомендаций будет способствовать повышению эффективности управления доходами федерального бюджета в долгосрочной перспективе.

Список литературы

1. *Гришин В. И.* Заключение Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова на проект федерального бюджета на 2015 год и на плановый период

2016 и 2017 годов // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2014. – № 12 (78). – С. 147–158.

2. Заключение Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год». – URL: http://www.rea.ru/ru/news/SiteAssets/federalnyj_byudzheth2016.pdf

3. Механизм формирования антикризисного федерального бюджета Российской Федерации / под ред. проф. В. А. Слепова. – М. : ОЛМА Медиа Групп, 2015.

4. Слепов В. А., Чалова А. Ю., Барановский С. А. Федеральный бюджет 2016 г. как отражение экономической политики государства: дрейф или развитие? // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2016. – № 1 (85). – С. 17–26.

5. Чувакова А. С. Формирование системы целевых индикаторов и показателей эффективности бюджетных расходов как элемента бюджетной политики // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2016. – № 1 (85). – С. 53–58.

6. Маршавина Л. Я. Содержание понятия «социальные финансы» и характеристика бюджета как одной из их подсистем // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2015. – № 5 (83). – С. 49–58.

References

1. Grishin V. I. Zaklyuchenie Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova na proekt federal'nogo byudzheta na 2015 god i na planovyy period 2016 i 2017 godov [The Report of the Plekhanov Russian University of Economics on the Draft Federal Budget for 2015 and for the Planned Period 2016–2017]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2014, No. 12 (78), pp. 147–158. (In Russ.).

2. Zaklyuchenie Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova na proekt federal'nogo zakona «O federal'nom byudzhete na 2016 god» [The Report of the Plekhanov Russian University of Economics on the Project of the Federal Law 'About the Federal Budget for 2016']. (In Russ.). Available at: http://www.rea.ru/ru/news/SiteAssets/federalnyj_byudzheth2016.pdf

3. Mekhanizm formirovaniya antikrizisnogo federal'nogo byudzheta Rossiyskoy Federatsii [Mechanism of Developing Crisis Federal Budget of the Russian Federation], edited by V. A. Slepov. Moscow, OLMA Media Group, 2015. (In Russ.).

4. Slepov V. A., Chalova A. Yu., Baranovskiy S. A. Federal'nyy byudzheth 2016 g. kak otrazhenie ekonomicheskoy politiki gosudarstva: dreyf ili razvitiye? [Federal Budget 2016 as an Indicator of State Economic Policy: Drift or Development?]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2016, No. 1 (85), pp. 17–26. (In Russ.).

5. Chuvakova A. S. Formirovanie sistemy tselevykh indikatorov i pokazateley effektivnosti byudzhethnykh raskhodov kak elementa byudzhethnoy politiki [Designing the System of Target Indicators and Figures of Budget Expenditure Efficiency as an Element of Budget Policy]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2016, No. 1 (85), pp. 53–58. (In Russ.).

6. Marshavina L. Ya. Soderzhanie ponyatiya «sotsial'nye finansy» i kharakteristika byudzheta kak odnoy iz ikh podsistem [The Notion 'Social Finance' and Characteristics of Budget as One of their Sub-System]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2015, No. 5 (83), pp. 49–58. (In Russ.).