

Ирина БУКИНА, Людмила ЛЫКОВА

РОССИЙСКАЯ БЮДЖЕТНАЯ СИСТЕМА В ПЕРВОМ ПОЛУГОДИИ 2017 г.*

В I полугодии 2017 г. в российской экономике наблюдалось выраженное оживление деловой активности как во внешнеэкономической сфере, так и на внутреннем рынке. Позитивная экономическая динамика отразилась на доходах российской бюджетной системы. Наиболее значительно увеличились поступления нефтегазовых доходов (отражая рост цен на нефть). В то же время наблюдался и рост ненефтегазовых доходов отечественной бюджетной системы. Увеличение объема доходов консолидированного бюджета отразилось и на его расходной части. В реальном выражении увеличились объемы финансирования расходов на социальную политику и жилищно-коммунальное хозяйство. Существенный рост доходов федерального бюджета, тем не менее, не позволил избавиться от дефицита, но его размеры значительно сократились. Хотя консолидированные бюджеты субъектов РФ по итогам I полугодия были исполнены с профицитом по общей сумме, однако в различных регионах ситуация существенно различалась. По итогам I полугодия сохраняется и дефицит системы государственных внебюджетных фондов, что в значительной мере связано с дефицитом Пенсионного фонда России.

Ключевые слова: бюджетная система, бюджеты системы государственных внебюджетных фондов, консолидированные бюджеты субъектов РФ, консолидированный бюджет, федеральный бюджет

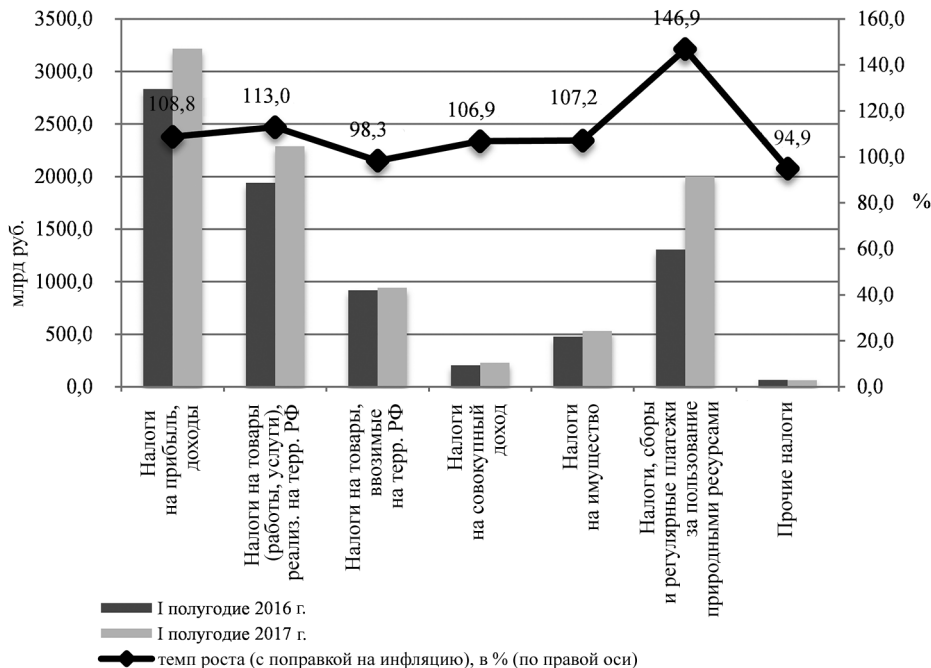
Первое полугодие 2017 г. характеризуется оживлением деловой активности по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. По данным Росстата, ВВП вырос на 0,5% (в предварительной оценке), инвестиции в основной капитал — на 2,3%, начисленная заработная плата наемных работников увеличилась на 2,7% в реальном выражении. При этом потребительская инфляция (по ИПЦ) составила лишь 4,4% (I полугодие 2017 г. к I полугодию 2016 г.). Наметившийся экономический подъем, по-видимому, обеспечивается значительным увеличением внешнеторгового оборота. За I полугодие 2017 г. экспорт товаров вырос более чем на 30%. В то время как рост промышленного производства оценивается лишь в 2%.

* Статья написана на основе бюллетеня РЭУ им. Г.В. Плеханова «Анализ трендов в бюджетно-налоговой системе России». 2017. № 8; НИУ ВШЭ «Российская экономика: прогнозы и тенденции». М. январь-июль 2017; Статья подготовлена с использованием СПС «КонсультантПлюс».

Консолидированный бюджет РФ

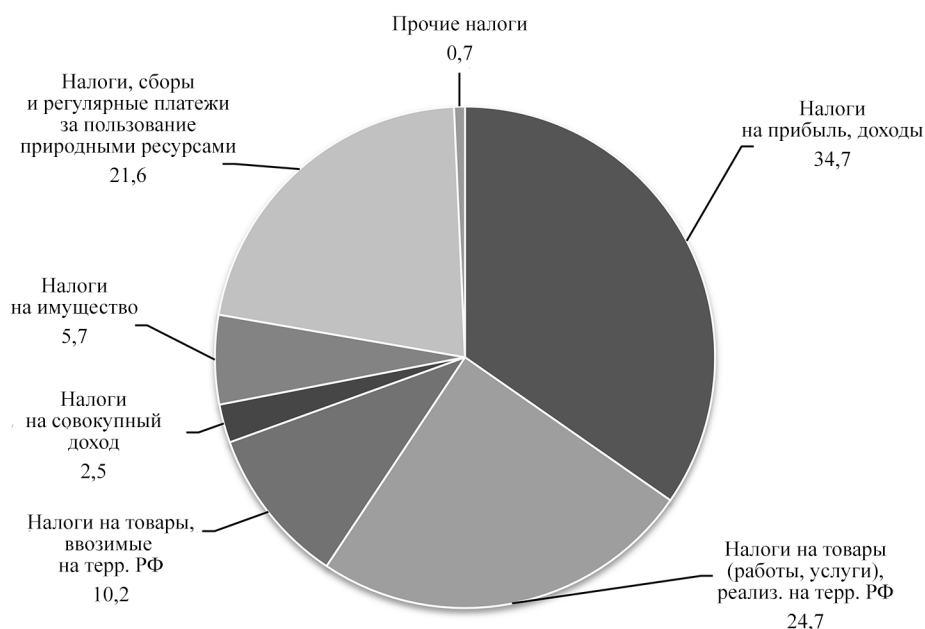
Доходы консолидированного бюджета отреагировали на оживление деловой активности существенным ростом. Если по итогам I полугодия 2016 г. доходы консолидированного бюджета составляли чуть более 12,5 трлн руб., то за 6 месяцев 2017 г. они превысили 14,5 трлн руб. Даже с поправкой на инфляцию (по ИПЦ) рост доходов составил внушительную величину – 11%. Основной вклад в прирост доходов обеспечило увеличение ненефтегазовых доходов бюджета (более 80% прироста, или 9 процентных пунктов из 11).

Почти все виды налоговых доходов существенно выросли в номинальном выражении и с поправкой на инфляцию (см. рис. 1). Наибольший рост приходится на доходы в виде налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами. Объем их поступлений вырос на 46,9% в реальном выражении. Также выросли поступления налогов на прибыль и доходы (на 13,0%) и налогов на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ (на 8,8%). В совокупности поступления от налогов на прибыль и доходы и налогов на реализацию товаров (работ, услуг) на территории страны составляют 60% всех налоговых доходов консолидированного бюджета РФ (см. рис. 2). Таким образом, увеличение доходной части бюджета обусловлено не только ростом экспорта, но и ростом прибыли, доходов и товарооборота внутри страны.



Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru; данные ФСГС / URL: www.gks.ru.

Рис. 1. Налоговые доходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в I полугодии 2016 и 2017 гг.



Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Рис. 2. Структура налоговых доходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в I полугодии 2017 г., в %

Суммарный прирост налоговых доходов составил почти 15% с поправкой на инфляцию. Поступления страховых взносов на обязательное социальное страхование за I полугодие 2017 г. составили более 3 трлн руб., что на 11,1% больше, чем за аналогичный период предыдущего года. С поправкой на инфляцию прирост поступлений составил более 6%.

Расходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ также росли, но меньшими темпами (прирост расходов в реальном выражении составил 1,9%), что привело к формированию профицита бюджета в размере 64,5 млрд руб. (0,16% ВВП). В I полугодии 2016 г. результатом исполнения консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ стал значительный дефицит — более 1 трлн руб. Всего расходы за I полугодие 2017 г. составили 14,4 трлн руб., из которых 40% приходилось на расходы по направлению «Социальная политика» (см. табл. 1).

Финансирование социальной политики — наиболее значительного раздела расходов — в I полугодии 2017 г. выросло на 9,5% с поправкой на инфляцию. Также выросли расходы на национальную экономику (на 6,4%), доля которых составила более 10% всех расходов консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ. Остальные, сопоставимые по объему, расходы в сравнении с I полугодием предыдущего года сократились: расходы на национальную оборону — почти на 12%, расходы на образование — на 0,4% в реальном выражении.

Т а б л и ц а 1

Расходы консолидированного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ в I полугодии 2017 г.

Расходы	Млрд руб.	В % к итогу	I полугодие 2017 г. к I полугодию 2016 г. в сопоставимых ценах, в %
Расходы, итого	14 443,0	100,0	1,9
Общегосударственные вопросы	791,9	5,5	-4,6
Национальная оборона	1355,5	9,4	-11,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	852,1	5,9	-7,1
Национальная экономика	1504,0	10,4	6,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	415,9	2,9	12,4
Охрана окружающей среды	66,3	0,5	20,5
Образование	1649,9	11,4	-0,4
Культура, кинематография	199,3	1,4	7,4
Здравоохранение	1246,4	8,6	-9,4
Социальная политика	5776,5	40,0	9,5
Физическая культура и спорт	135,0	0,9	35,0
Средства массовой информации	51,5	0,4	-5,7
Обслуживание государственного и муниципального долга	398,7	2,8	-2,5
Профицит/Дефицит	64,5		

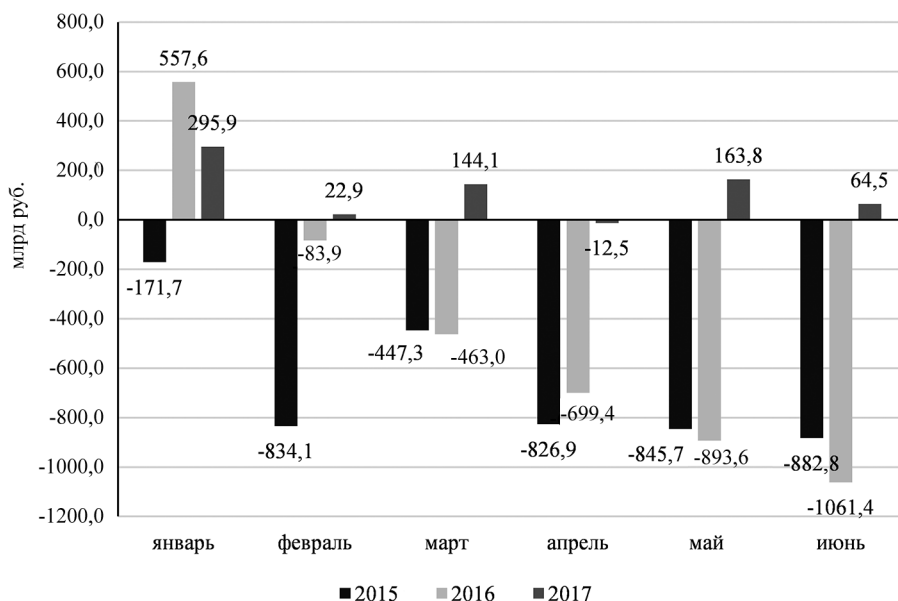
Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru; данные ФCGC / URL: www.gks.ru.

Значительно сократились расходы на здравоохранение — на 9,4% (отчасти за счет изменений порядка отражения в отчетности отдельных категорий расходов). Если в I полугодии 2016 г. доля затрат на здравоохранение составила почти 10% к итогу, то в I полугодии 2017 г. — лишь 8,6%. Также сокращались расходы по разделу «Общегосударственные вопросы» и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность»: на 4,6% и 7,1% соответственно.

Расходы на обслуживание государственного и муниципального долга в I полугодии 2017 г. составили 398,7 млрд руб. (2,8% общей суммы расходов). В сравнении с аналогичным периодом предыдущего года они несколько выросли в номинальном выражении, но меньше, чем на уровень инфляции. Таким образом, в реальном выражении их объем сократился на 2,5%.

По итогам I полугодия 2017 г. консолидированный бюджет России был исполнен с профицитом в размере 64,5 млрд руб. (0,2% ВВП¹). В июне профицит бюджетной системы сократился на 99,3 млрд руб. (в мае имела место смена знака бюджетного сальдо с отрицательного на положительный). По сравнению с I полугодием и 2015, и 2016 гг. картина существенно отличается (см. рис. 3). И в I полугодии 2015 г., и в I полугодии 2016 г. отечественная бюджетная система имела отрицательное сальдо. Только в 2017 г. консолидированный бюджет РФ (расширенный) был исполнен с профицитом, хоть и незначительным.

¹ ВВП по данным Росстата (предварительная оценка) / URL: www.gks.ru.



Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

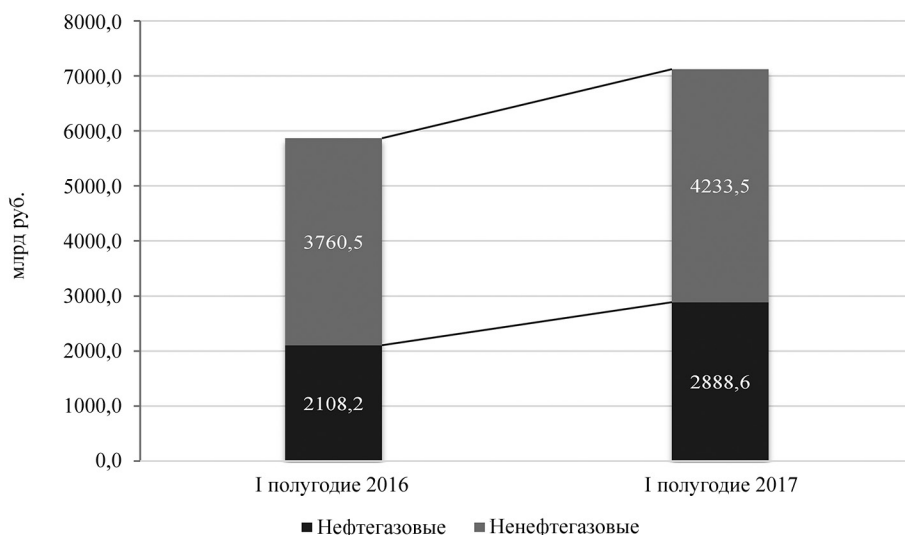
Рис. 3. Сальдо консолидированного бюджета РФ, I полугодие 2015–2017 гг.

По итогам полугодия обе федеральные составляющие бюджетной системы страны были исполнены с дефицитом, а территориальные – с профицитом. При этом дефицит и федерального бюджета, и системы государственных внебюджетных фондов в июне сократился на 70,2 и 13,9 млрд руб. соответственно. В то же время сократились и профициты региональных составляющих бюджетной системы: на 182,0 млрд руб. сократился профицит консолидированных бюджетов субъектов РФ и на 1,3 млрд руб. сократился профицит системы территориальных государственных внебюджетных фондов.

Федеральный бюджет РФ

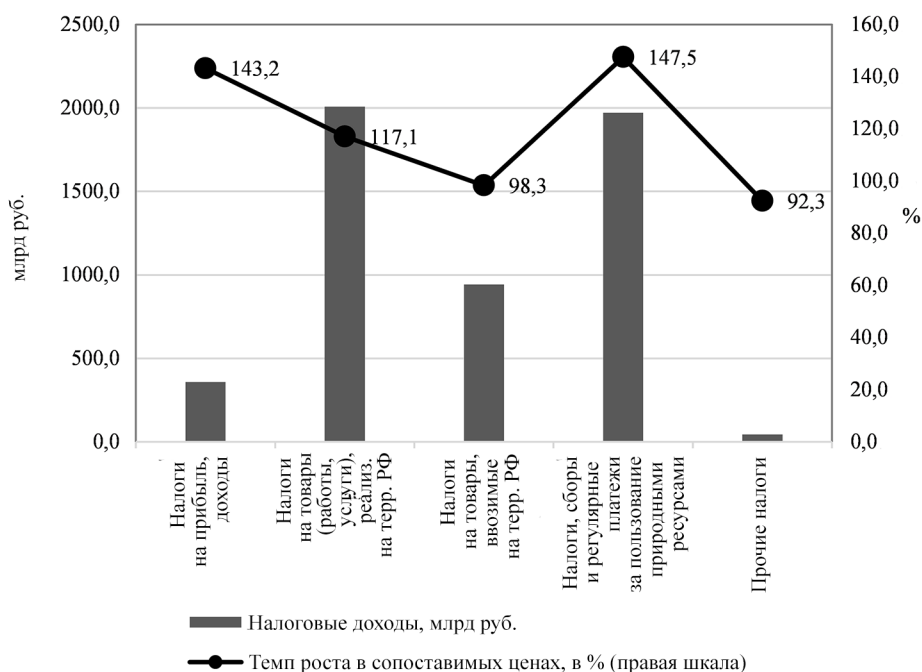
Постепенный рост цен на нефть, начавшийся в 2016 г., продолжился и в начале 2017 г. Несмотря на то что к середине года цены на нефть сорта «Юралс» несколько снизились, их значения все еще выше показателей I полугодия 2016 г. на 33,6%. Если среднее значение цены нефти сорта «Юралс» за I полугодие 2016 г. составляло 37,6 долл./барр., то в I полугодии 2017 г. нефть в среднем стоила 50,5 долл./барр. Удорожание нефти и повышение ставки НДС с 857 руб./т до 919 руб./т способствовало восстановлению роста нефтегазовых доходов бюджета. По итогам I полугодия 2017 г. в сравнении с аналогичным периодом предыдущего года нефтегазовые доходы выросли более чем на 30% в реальном выражении и составили почти 2,9 трлн руб. (более 40% доходов федерального бюджета РФ).

Ненефтегазовые доходы также выросли, но существенно скромнее — на 7,8% с поправкой на инфляцию (см. рис. 4). В совокупности доходы федерального бюджета выросли с 5,9 трлн руб. до 7,1 трлн руб., или на 16,2%, с поправкой на инфляцию.



Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Рис. 4. Доходы федерального бюджета в I полугодии 2016—2017 гг.



Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Рис. 5. Налоговые доходы федерального бюджета РФ в I полугодии 2017 г.

Доходная часть федерального бюджета выросла за счет налоговых поступлений, и прежде всего (см. рис. 5) за счет налогов, сборов и регулярных платежей за пользование природными ресурсами. Поступления от данного вида налогов, которые более чем на 90% состоят из доходов от НДС, взимаемого при добыче углеводородов, выросли на 47,5% в реальном выражении. Более чем на 40% увеличились поступления от налога на прибыль, поступающего в федеральный бюджет РФ. Данный эффект обусловлен в первую очередь ростом цен на нефть и, как следствие, — увеличением прибыли организаций.

Второй по значимости вид налоговых доходов федерального бюджета — налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ, вырос на 17,1%.

Поступления от налогов на товары, ввозимые на территорию РФ, а также поступления от прочих налогов снизились как в номинальном, так и в реальном выражении.

Значительный рост доходов при обеспечении практически неизменного уровня расходов обусловил снижение дефицита федерального бюджета. По итогам I полугодия 2016 г. дефицит составил 1429,2 млрд руб. (3,7% ВВП), а по данным на 1 июля 2017 г. дефицит был равен 407,8 млрд руб. (около 1,0% ВВП).

Т а б л и ц а 2

Структура и динамика расходов федерального бюджета в I полугодии 2017 г.

	Млрд руб.	В % к итогу	Темпы прироста: I полугодие 2017 г. к I полугодию 2016 г. в сопоставимых ценах, в %
Расходы, всего	7529,9	100,0	-1,2
Общегосударственные вопросы	459,5	6,1	-8,0
Национальная оборона	1355,2	18,0	-11,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	808,0	10,7	-7,3
Национальная экономика	863,7	11,5	5,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	61,9	0,8	88,6
Охрана окружающей среды	55,9	0,7	23,5
Образование	318,2	4,2	-5,1
Культура, кинематография	37,3	0,5	3,2
Здравоохранение	174,2	2,3	-20,5
Социальная политика	2633,7	35,0	5,2
Физическая культура и спорт	28,7	0,4	61,0
Средства массовой информации	31,7	0,4	-2,9
Обслуживание государственного и муниципального долга	327,7	4,4	0,0
Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы РФ	374,3	5,0	10,4

Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru; данные ФСГС / URL: www.gks.ru.

Как видно из данных *таблицы 2*, общая сумма расходов в I полугодии 2017 г. выросла с 7,3 трлн руб. до 7,6 трлн руб. Однако этот рост не смог компенсировать потребительскую инфляцию: в реальном выражении расходы сократились на 1,2%.

Основные статьи расходов федерального бюджета РФ, за исключением раздела «Социальная политика» и «Национальная экономика», испытали очередное сокращение. Расходы на общегосударственные вопросы, национальную оборону, национальную безопасность и правоохранительную деятельность, образование и здравоохранение сокращались не только в реальном, но и в номинальном выражении. При этом расходы на социальную политику и национальную экономику выросли на 5% в реальном выражении (по каждой статье). Кроме того, выросли расходы в виде межбюджетных трансфертов — более чем на 10% в реальном выражении.

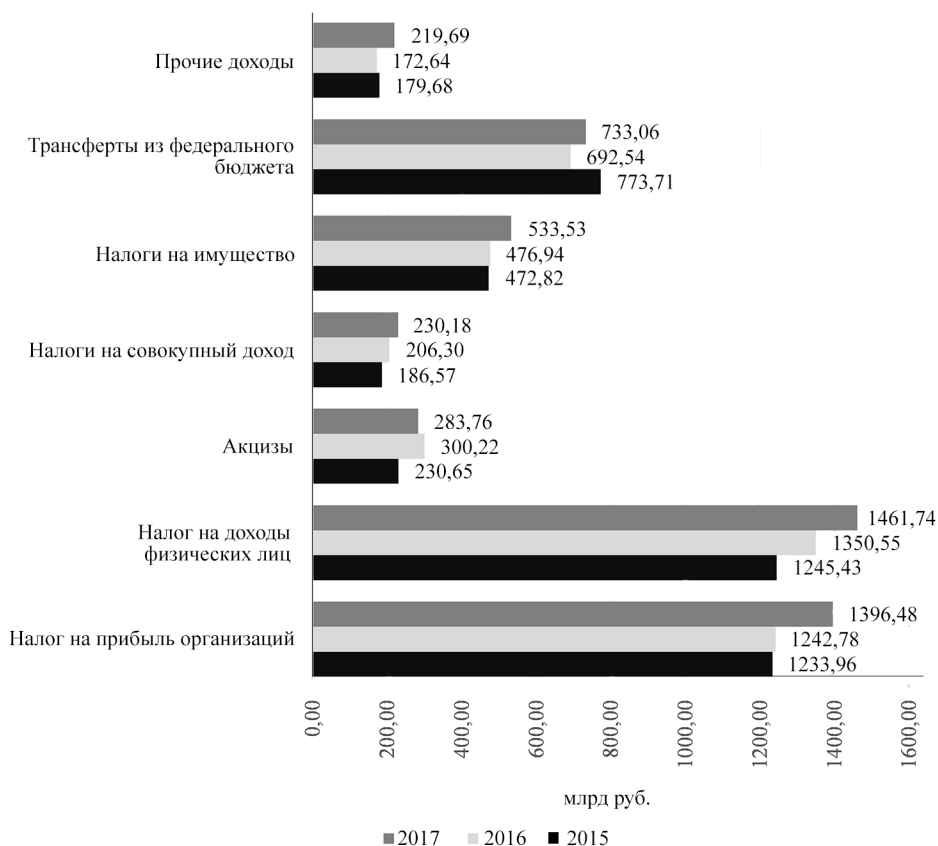
Наиболее значительный рост пришелся на расходы по статье «Жилищно-коммунальное хозяйство» и «Физическая культура и спорт»: 88,6% и 61,0% соответственно. При этом их удельный вес в совокупности составляет лишь 1,2%, поэтому рост этих видов расходов не оказывает заметного влияния на увеличение общего уровня расходов федерального бюджета.

Консолидированные бюджеты субъектов РФ

Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам I полугодия 2017 г. сложились в сумме 5049,0 млрд руб., что составляет 11,9% ВВП. По сравнению с I полугодием прошлого года доходы субфедеральных бюджетов увеличились на 9,4%, что с поправкой на темпы инфляции означает рост реальных доходов на 4,8%. Как уже отмечалось ранее, по основным категориям доходов наблюдается рост по сравнению не только с предшествующим годом, но и с I полугодием 2015 г. (*см. рис. 6*).

Поступления доходов из основных для бюджетов субъектов РФ источников — налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц увеличились по сравнению с прошлогодними показателями на 12,4% и 8,2% соответственно (на 7,4% и 3,6% в реальном исчислении). На долю этих налогов приходится 56,6% всех доходов бюджетов данного уровня. Поступления налогов на имущество в I полугодии текущего года увеличились на 11,9% (на 7,2% в реальном исчислении), а налогов на совокупный доход — на 11,6% (6,9% с учетом инфляции).

В группе налогов на имущество наиболее существенно увеличиваются поступления налога на имущество физических лиц — в 2 раза по сравнению с I полугодием 2016 г. Однако данный рост в значительной мере носит номинальный характер — изменение порядка налогообложения имущества физических лиц в 2016 г. фактически привело к переносу существенной части налоговых платежей с 2016 г. на 2017 г. Рост же поступлений данного налога по сравнению с I полугодием 2015 г. не превысил инфляции и составил 103,3%.



Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Рис. 6. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, I полугодие 2015—2017 гг., млрд руб.

Рост поступлений основного поимущественного налога — налога на имущество организаций в I полугодии текущего года по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. составил всего 112,7% (108,0% в реальном исчислении). Таким образом, постепенный переход к использованию кадастровых оценок для определения налоговой базы в рамках данного налога пока не дает макроэкономически значимого результата.

Обращает на себя внимание в целом неустойчивая динамика поступлений различных видов трансфертов из федерального бюджета (см. табл. 3). Так, если по общей сумме всех видов межбюджетных трансфертов в I полугодии текущего года наблюдался рост поступлений на 5,9% по сравнению с 2016 г. (на 1,4% в реальном выражении), то по сравнению с 2015 г. имеет место снижение общего объема федеральной финансовой помощи на 5,3%. По абсолютным значениям за I полугодие 2017 г. поступления из федерального бюджета увеличились на 40,5 млрд руб. (и сократились на 40,6 млрд руб. по сравнению с 2015 г.).

Т а б л и ц а 3

Безвозмездные поступления в консолидированные бюджеты субъектов РФ (трансферты), I полугодие 2015—2017 гг.

	Млрд руб.			В % к итогу			Темп роста, в %
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2017 г. к 2016 г.
Безвозмездные поступления из федерального бюджета — всего в т.ч.:	773,71	692,54	733,06	100,0	100,0	100,0	105,9
дотации	322,36	321,06	367,97	41,7	46,4	50,2	114,6
в т.ч. дотации на выравнивание	272,36	287,68	315,41	35,2	41,5	43,0	109,6
субсидии	141,71	128,59	139,72	18,3	18,6	19,1	108,7
субвенции	195,41	176,86	167,19	25,3	25,5	22,8	94,5
иные трансферты	114,21	66,02	58,18	14,8	9,5	7,9	88,1

Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Наиболее значительно по сравнению с I полугодием 2016 г. увеличились поступления дотаций — на 46,9 млрд руб., или на 14,6%. При этом дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности возросли на 9,6% (или на 27,7 млрд руб.). В 2017 г. имеет место изменение порядка зачисления налога на прибыль организаций в доход федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Если до текущего года максимально допустимой региональной ставкой признавалось 18%, то в текущем году — 17%. Один процентный пункт ставки был направлен в федеральный бюджет для увеличения общей суммы дотаций на выравнивание. Однако в I полугодии 2017 г. один процентный пункт налога на прибыль организаций должен составлять около 82 млрд руб., в то время как прирост общей суммы дотаций на выравнивание пока составил всего 27,7 млрд руб.

Ускоренный рост поступлений дотаций по сравнению с остальными видами федеральной финансовой помощи приводит к тому, что доля финансовой помощи нецелевого характера увеличилась с 41,7% в I полугодии 2015 г. до 50,2% в I полугодии 2017 г. Все больший объем направляемых регионам федеральных ресурсов они имеют право использовать в соответствии с собственными приоритетами. Соответственно, сокращается доля федеральных ресурсов, которые предоставляются субъектам РФ на финансирование конкретных целей (с 58,3% в 2015 г. до 49,8% в 2017 г.).

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ по итогам I полугодия 2017 г. составили 4611,6 млрд руб. (10,9% ВВП). По сравнению с аналогичным периодом прошлого года расходы субфедеральных бюджетов увеличились на 6,3%, что с поправкой на индекс инфляции означает рост на 1,9%. Таким образом, при росте доходов данной составляющей бюджетной системы на 432,2 млрд руб. расходы увеличились только на 271,4 млрд руб.

Наиболее значительный рост по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. наблюдается по разделу «Социальная политика» — 141,9% (см. табл. 4). В рамках данного раздела наиболее существенно увеличились расходы на социальное обеспечение населения — на 66,1%, или на 295,9 млрд руб. Этот «рост» отчасти является следствием изменения порядка учета такой важной категории расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, как страховые платежи по обязательному медицинскому страхованию неработающего населения. Если в 2016 г. эти платежи отражались как расходы на здравоохранение, то с 2017 г. — как расходы на социальное обеспечение населения в разделе «Социальная политика».

Расходы на социальное обслуживание увеличились всего на 1,4% (что ниже темпов инфляции), или на 1,7 млрд руб. В целом расходы на социальную политику составляют по итогам рассматриваемого периода 23,1% в общей сумме расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Существенная часть этих расходов фактически представляет собой финансирование за счет передаваемых из федерального бюджета ресурсов (субвенций). Это второй по значимости и объемам раздел расходов субфедеральных бюджетов.

Основным направлением расходования средств бюджетов субъектов РФ является образование, на долю которого приходится 29,0% расходов. По сравнению с I кварталом 2016 г. расходы на образование увеличились на 5,5% (на 1,1% в реальном исчислении), или на 69,2 млрд руб. При этом расходы на дошкольное образование увеличились (на 24,0 млрд руб.), а расходы на общее образование сократились (на 71,0 млрд руб.). Соответственно, имеет место сокращение финансирования других расходов раздела.

Третьим по значимости направлением расходования средств консолидированных бюджетов субъектов РФ является национальная экономика, на долю которой по итогам полугодия приходится 17,0% расходов. По сравнению с аналогичным периодом 2016 г. эти расходы увеличились на 8,8% (на 4,2% в реальном исчислении), или на 63,1 млрд руб. В составе этого раздела наиболее значительно растут расходы на транспорт (на 22,6%, или на 37,1 млрд руб.). Расходы на дорожное хозяйство (финансирование за счет средств дорожных фондов) по итогам полугодия увеличились на 6,8% (или на 17,9 млрд руб.). Обращает на себя внимание сокращение объемов финансирования расходов на сельское хозяйство и рыболовство на 18,9% (или на 28,4 млрд руб.).

Расходы на здравоохранение, на долю которых по итогам полугодия приходится 7,6% всех расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, существенно сократились — на 44,2%, или на 279,2 млрд руб. Это связано с изменением порядка отражения страховых взносов: по подразделу «Другие вопросы в области здравоохранения», в составе которого страховые взносы отражались в прошлом году, сокращение составило 286,2 млрд руб. Также сократились по сравнению с прошлогодним уровнем расходы на стационарную медицинскую помощь — на 1,2 млрд руб., или на 5,1%. Некоторый рост наблюдался по таким категориям, как расходы на амбулаторную медицинскую помощь и скорую помощь. Эти категории расходов увеличились на 5,6% и 22,9% соответственно.

Т а б л и ц а 4

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, I полугодие 2016—2017 гг.

	2016	2017		
	млрд руб.	млрд руб.	в % к 2016 г.	в % к итогу
Расходы бюджета — всего	4340,2	4611,6	106,3	100,0
В т.ч.:				
Общегосударственные вопросы	267,9	282,3	105,3	6,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	44,2	44,2	100,1	1,0
Национальная экономика	719,8	782,8	108,8	17,0
в т.ч.:	150,3	121,8	81,1	2,6
сельское хозяйство и рыболовство				
транспорт	163,9	201,0	122,6	4,4
дорожное хозяйство (дорожные фонды)	264,9	282,8	106,8	6,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	325,2	369,6	113,6	8,0
Охрана окружающей среды	9,4	10,8	115,3	0,2
Образование	1268,1	1337,3	105,5	29,0
в т.ч.:	330,0	354,1	107,3	7,7
дошкольное образование				
общее образование	743,0	672,0	90,4	14,6
Культура и кинематография	144,2	163,5	113,4	3,5
Здравоохранение	631,4	352,2	55,8	7,6
в т.ч.:	116,4	115,2	99,0	2,5
стационарная медицинская помощь				
амбулаторная помощь	66,1	72,8	110,2	1,6
медицинская помощь в дневных стационарах всех типов	1,8	1,8	99,2	0,0
скорая медицинская помощь	3,9	4,9	128,1	0,1
другие вопросы в области здравоохранения	425,4	139,3	32,7	3,0
Социальная политика	749,7	1064,0	141,9	23,1
в т.ч.:	60,2	64,2	106,8	1,4
пенсионное обеспечение				
социальное обслуживание населения	119,4	121,1	101,4	2,6
социальное обеспечение населения	447,7	743,6	166,1	16,1
Физическая культура и спорт	79,4	112,1	141,1	2,4
Обслуживание государственного и муниципального долга	78,0	71,3	91,3	1,5
Результат исполнения бюджета (дефицит/профицит)	276,6	437,3	158,1	

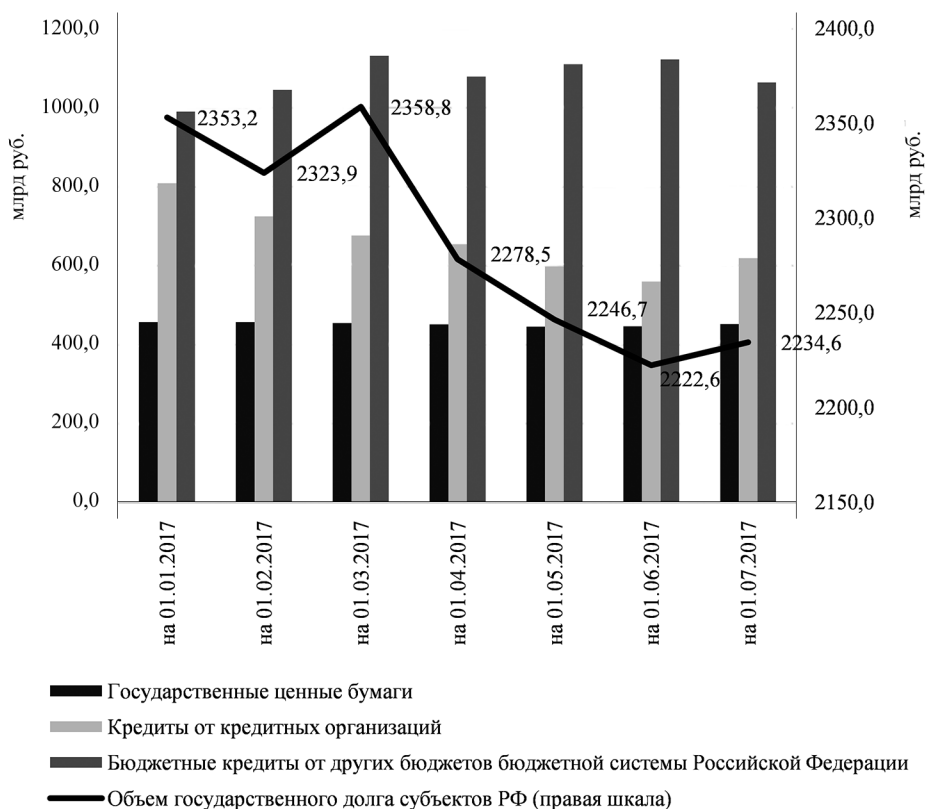
Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на общегосударственные вопросы составляют 6,1% от общей суммы расходов и увеличились по сравнению с 2016 г. на 6,3% (на 1,9% в реальном исчислении). Расходы на жилищно-коммунальное хозяйство по итогам полугодия составили 8,0% общей суммы расходов и увеличились на 13,6%, или на 44,3 млрд руб.

Обращает на себя внимание сокращение по сравнению с аналогичным периодом прошлого года расходов на обслуживание государственного и муниципального долга, что является следствием сокращения общего объема долга. Расходы на обслуживание за полугодие снизились на 8,7%, или на 6,8 млрд руб.

Результатом исполнения консолидированных бюджетов субъектов РФ стал профицит в размере 437,3 млрд руб., что на 58,1% выше прошлогодних показателей. Общая сумма профицита составляет 8,7% общей суммы полученных за полугодие доходов и 60,0% всех полученных за этот период трансфертов из федерального бюджета.

Ситуация с итоговым сальдо исполнения консолидированных бюджетов существенно различалась в субъектах РФ. Бюджеты 38 субъектов РФ по итогам полугодия исполнены с дефицитом, общая сумма которого составила 55,1 млрд руб. Общая сумма профицитов остальных 47 субъектов РФ составила 492,3 млрд руб. Наибольшие абсолютные значения дефицита наблюдаются в Республике Саха (Якутия) – 8,6 млрд руб., Республике Мордовия – 4,6 млрд руб. и Ханты-Мансийском автономном округе – 4,5 млрд руб. Однако относительные показатели для Республики Мордовия выглядят существенно более угрожающими, чем для ХМАО. В Мордовии сумма дефицита по итогам полугодия составила 19,5% всех расходов республики, в то время как в ХМАО за счет дефицита финансируется только 4,2%. В Республике Саха имеет место дефицитное финансирование 9,2% всех расходов.



Источник: Данные Минфина РФ / URL: www.minfin.ru.

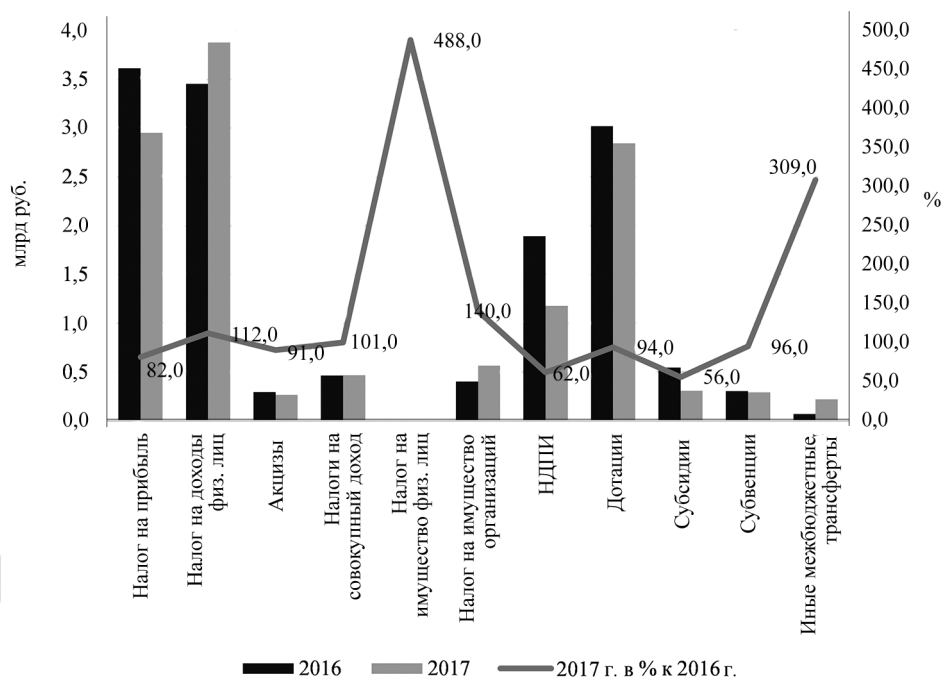
Рис. 7. Государственный долг субъектов РФ, млрд руб.

Формирующиеся в некоторых субъектах Федерации профициты также свидетельствуют о возможном наличии проблем. Так, в Сахалинской области профицит консолидированного бюджета составил 33,2 млрд руб., или 69,1% фактически осуществленных расходов. Профицит бюджета г. Москвы составляет 25,7% расходов, а в Тюменской области — 40,8%.

Общая сумма государственного долга субъектов РФ по состоянию на 1 июля 2017 г. составила 2234,6 млрд руб. и сократилась по сравнению с началом текущего года на 118,6 млрд руб., или на 5% (см. рис. 7). Постепенно меняется структура долга. Так, если в начале года на долю кредитов, предоставленных кредитными организациями, приходилось 34,4%, то по состоянию на 1 июля — уже 27,7%. Фактически банковские кредиты замещаются бюджетными кредитами — их доля в структуре долга за полугодие возросла с 42,1% до 47,6%.

Остановимся более подробно на исполнении консолидированного бюджета *Магаданской области* — одного из регионов, имеющих значительный объем бюджетного дефицита по итогам полугодия как по абсолютным, так и по относительным значениям.

Консолидированный бюджет Магаданской области по итогам I полугодия 2017 г. исполнен с дефицитом в размере 2,1 млрд руб. Фактически это означает, что 13,4% расходов было профинансировано за счет дефицита. Объем государственного долга области по состоянию на 1 июля 2017 г. составил 13,3 млрд руб. и увеличился по сравнению с началом года на 1,2 млрд руб.



Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Рис. 8. Доходы консолидированного бюджета Магаданской области, I полугодие 2016 и 2017 гг., млрд руб.

Доходы консолидированного бюджета Магаданской области (без учета бюджета территориального внебюджетного фонда) по итогам I полугодия составили 13,4 млрд руб. и сократились по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 868,9 млн руб., т.е. составили 93,9% прошлогодних сумм.

Основную роль в формировании доходов консолидированного бюджета области играют налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц и дотации из федерального бюджета (22,0%, 29,0% и 21,6% общей суммы доходов соответственно).

По итогам I полугодия 2017 г. имело место снижение поступлений налога на прибыль (на 663,3 млн руб.) и дотаций из федерального бюджета (на 180,2 млн руб.) по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. (см. рис. 8).

По сравнению с предшествующим годом снизились также поступления акцизов (91,0% прошлогодних значений), налога на добычу полезных ископаемых (62,0% прошлогодних), субсидий (56,0%) и субвенций (96,0%).

Выраженный рост поступлений имел место по налогу на имущество физических лиц, что отчасти связано с переходом к иному порядку оценки налоговой база, а отчасти с имевшим место перенесением сроков платежей. Рост поступлений этого налога почти в 4,9 раза практически не сказывается на общей сумме доходов консолидированного бюджета: доля этого налога составляет 0,01% в общей сумме доходов консолидированного бюджета области.

В рамках рассматриваемого периода наблюдается рост поступлений НДФЛ на 12% (на 7,7% в реальном исчислении). С учетом того что данный налог формирует чуть менее 30% доходов консолидированного бюджета, его рост имеет важное значение. По сравнению с I кварталом прошлого года поступления НДФЛ увеличились на 425,4 млн руб., что фактически компенсировало суммарное сокращение всех видов федеральных трансфертов.

По итогам полугодия также имеет место существенный рост иных межбюджетных трансфертов – в 3 раза. Однако по абсолютным суммам увеличение поступлений этих трансфертов на 148,8 млн руб. не компенсирует падение поступлений по трем другим видам – дотациям, субсидиям и субвенциям (в общей сложности на 428,6 млн руб.).

Расходы консолидированного бюджета Магаданской области по итогам I полугодия 2017 г. составили 15,5 млрд руб. и сократились по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. на 346,5 млн руб. С учетом темпов инфляции расходы бюджета области составили всего 93,8% прошлогодних сумм. Наиболее значительно сократились расходы на национальную экономику – на 509,5 млн руб. (и составили 73,8% прошлогодних показателей). Это сокращение коснулось большинства подразделов – топливно-энергетического комплекса, расходов на сельское хозяйство и рыболовство, дорожных фондов и расходов на транспорт. В целом расходы на национальную экономику составили 9,3% общей суммы расходов консолидированного бюджета области (см. рис. 9). Сокращению подверглись и расходы на образование на 58,7 млн руб. Некоторый рост в I полугодии наблюдался по расходам на жилищно-коммунальное хозяйство, социальную политику и здравоохранение. Они составили 18,4%, 15,9% и 10,8% общей суммы расходов консолидированного бюджета области соответственно.



Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Рис. 9. Структура расходов консолидированного бюджета Магаданской области, I полугодие 2017 г., в %

По итогам полугодия объемы финансирования расходов консолидированного бюджета составили 45,7% показателей, установленных Законом о бюджете области и соответствующими нормативными правовыми актами муниципальных образований. Дефицит консолидированного бюджета области по сравнению с прошлогодними показателями увеличился на 522,3 млн руб.

Рассмотрим ситуацию с исполнением консолидированного бюджета субъекта Федерации со значительными объемами профицита по итогам I полугодия 2017 г. — бюджет *Сахалинской области*. По состоянию на 1 июля 2017 г. доходы консолидированного бюджета (без учета территориального государственного внебюджетного фонда) сложились в сумме 81,3 млрд руб., что ниже прошлогодних показателей на 46,0%, или на 39,7 млрд руб. Это падение в известной мере было учтено при формировании плановых значений доходов бюджетной системы области, поскольку сумма поступивших в бюджет доходов составила 66,2% общей суммы годовых доходов.

Падение доходов консолидированного бюджета обеспечило сокращение поступлений налога на прибыль организаций в части налога на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции, заключенных до дня вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» и не предусматривающих специальные налоговые ставки для зачисления

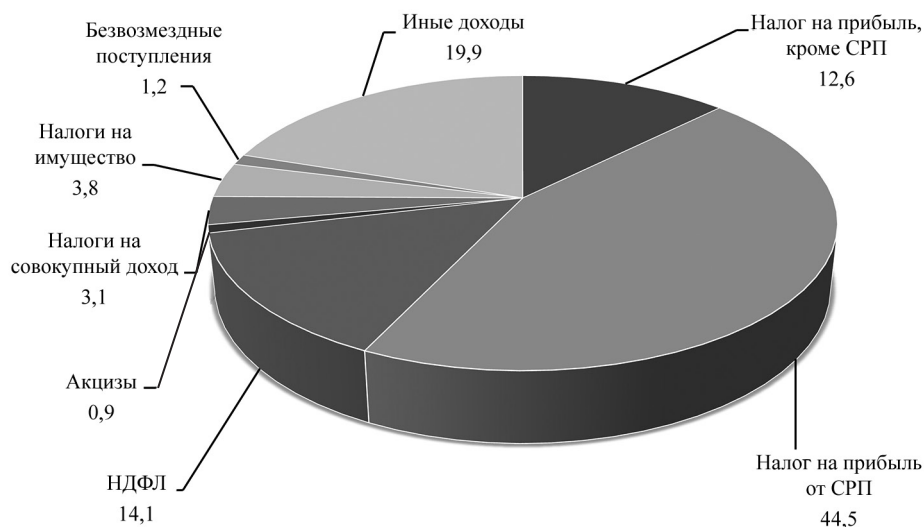
указанного налога в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации. Сокращение суммы поступлений данной составляющей налоговых платежей имеет место на протяжении последних трех лет. Так, по итогам I полугодия в 2015 г. сумма поступлений этой части налога от СРП составляла 124,8 млрд руб., в 2016 г. — 73,1 млрд руб., а по итогам полугодия в 2017 г. — уже 36,2 млрд руб. Таким образом, из общей суммы снижения поступлений доходов бюджета области в размере 39,7 млрд руб. 36,9 млрд руб. составило снижение поступлений налога от СРП.

За счет налога на прибыль от СРП в текущем году формируется более 44,0% всех доходов консолидированного бюджета области (см. рис. 10). Максимальное значение этого показателя имело место в 2015 г., когда доля налога на прибыль от СРП в общей сумме доходов составила 69,0%.

Динамика остальных доходов консолидированного бюджета области в целом была повышательной. Так, поступления НДС — второго по значимости для регионального бюджета налогового источника, увеличились по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. на 5,4%, или на 590 млн руб. Более значительно увеличились поступления налогов на имущество — на 17,3%, или на 452 млн руб. В группе налогов на имущество наиболее существенный рост поступлений наблюдается по налогу на имущество физических лиц — в 2,4 раза, или на 8,6 млн руб. Однако этот рост носит отчасти номинальный характер, поскольку не компенсирует провала поступлений этого налога в 2016 г. (из-за внесения изменений в налоговое законодательство и переноса сроков платежей). Фактически поступления налога на имущество физических лиц по итогам полугодия 2017 г. остаются ниже значений 2015 г. Доля налога на имущество физических лиц в общей сумме доходов консолидированного бюджета области невелика и составляет 0,02%. По сравнению с прошлогодними показателями существенно увеличились поступления транспортного налога (на 24,1%) и налога на имущество организаций (на 17,3%). Доля налога на имущество организаций значительна — 3,3%. В общей сложности на налоги на имущество приходится 3,8% общей суммы доходов консолидированного бюджета.

По итогам полугодия обращает на себя внимание выраженный рост поступлений налогов на совокупный доход — на 36,2%, или на 667,0 млн руб. В основе этого роста существенное увеличение поступлений единого сельскохозяйственного налога — в 3,8 раза, или на 547,8 млн руб.

На фоне повышения поступлений налоговых доходов имеет место ошутимое сокращение безвозмездных поступлений из федерального бюджета. Доля этих поступлений в общей сумме доходов консолидированного бюджета составляет всего 1,2% (см. рис. 10). По итогам I полугодия общая сумма безвозмездных поступлений составила 84,4% прошлогодних значений. Сахалинская область не является получателем дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Единственный вид дотаций, которые область получает в текущем году, — дотация на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы (80,6 млн руб.).



Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Рис. 10. Структура доходов консолидированного бюджета Сахалинской области, I полугодие 2017 г., в %

В I полугодии текущего года имеет место рост поступлений субсидий из федерального бюджета по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 14,0%, или на 20 млн руб. В то же время поступления субвенций сократились на 57 млн руб., а иных межбюджетных трансфертов — на 155 млн руб.

Расходы консолидированного бюджета Сахалинской области (без учета расходов территориального государственного внебюджетного фонда) составили 48,1 млрд руб., или 32,7% от утвержденных на год нормативными правовыми актами области и муниципальных образований значений.

По итогам I полугодия 2017 г. практически по всем основным разделам и подразделам расходной части консолидированного бюджета области наблюдается выраженное отставание от показателей аналогичного периода 2016 г. (см. табл. 5). Так, расходы на общегосударственные вопросы по итогам полугодия профинансированы на 4,1% ниже показателей 2016 г., что составило 39,5% годовых назначений.

Наиболее проблемным направлением расходов являются расходы на национальную экономику, которые по итогам полугодия были профинансированы на 25,9% годовых назначений и ниже прошлых годов на 13,1%. В том числе расходы на дорожное хозяйство (за счет дорожных фондов) профинансированы всего на 20,2% годовых назначений и ниже прошлых годов на 26,9%.

Отстают от прошлых годов показателей объемы финансирования расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, которые составили всего 75,2% прошлых годов значений, а также расходы на образование (98,3% прошлых годов значений). Существенное отставание финансирования расходов на здравоохранение по сравнению с предыдущим годом (59,2% значений).

2016 г.), равно как и существенный рост расходов на социальную политику (140,2% показателей 2016 г.), связаны с изменением порядка учета страховых взносов на обязательное медицинское страхование. По общей сумме расходы на здравоохранение и на социальную политику снизились незначительно (на 2,5%).

Т а б л и ц а 5

**Расходы консолидированного бюджета Сахалинской области
(без территориального государственного внебюджетного фонда),
I полугодие 2016 и 2017 гг.**

	2016	2017			
	млрд руб.	млрд руб.	в % к итогу	темпа роста в % к 2016 г.	в % к утвержденным годовым назначениям
Расходы бюджета — всего	52,5	48,1	100,0	91,6	32,7
Общегосударственные вопросы	3,9	3,7	7,7	95,9	39,5
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1,1	0,9	1,9	82,9	34,3
Национальная экономика	9,5	8,2	17,1	86,9	25,9
в т.ч.: дорожное хозяйство (дорожные фонды)	4,6	3,3	6,9	73,1	20,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	8,5	6,4	13,4	75,2	22,4
Образование	11,3	11,1	23,1	98,3	43,7
в т.ч.: дошкольное образование	3,4	3,6	7,4	105,7	42,6
общее образование	6,1	4,6	9,5	75,7	44,5
Культура, кинематография	1,9	2,3	4,7	116,6	42,5
Здравоохранение	7,6	4,5	9,3	59,2	36,0
в т.ч.: межбюджетные трансферты бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования	2,2	1,9	4,0	89,6	40,7
Социальная политика	6,8	9,5	19,8	140,2	41,1
Результат исполнения бюджета (дефицит / профицит)	61,6	33,2		53,9	

Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Выраженный рост расходов наблюдается по разделу «Культура и кинематография», которые превысили показатели I полугодия 2016 г. на 16,6% и были профинансированы на 42,5% годовых назначений. Доля данной категории расходов в общем объеме финансирования по итогам полугодия составила 4,7%.

Наиболее значительными для Сахалинской области являются расходы на образование (23,1%), расходы на национальную экономику (17,1%) и расходы на здравоохранение (9,3%).

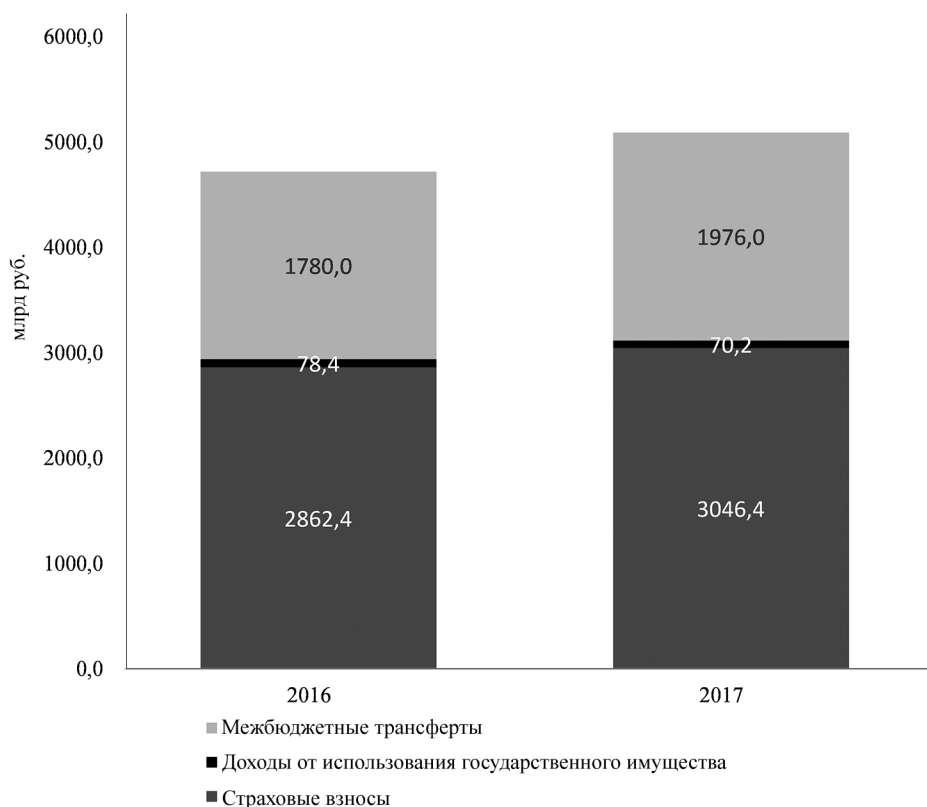
По итогам I полугодия 2017 г. консолидированный бюджет Сахалинской области был исполнен с профицитом в размере 32,3 млрд руб., что почти в два раза меньше прошлогодних значений. Фактически по итогам полугодия профицит составил 91,7% от суммы налога на прибыль, поступившей в бюджет от СРП.

В этой ситуации не вызывает удивления планирующийся в рамках проекта Закона о федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов фактический пересмотр установленного порядка распределения доходов от СРП «Сахалин-2». В соответствии с проектом планируется зачисление в федеральный бюджет 50% налога на прибыль организаций, поступающего от СРП «Сахалин-2». Предполагается дальнейшее направление этих средств на развитие Дальневосточного федерального округа. С одной стороны, фактически изъятие части доходов бюджета одного из субъектов РФ, на которые этот субъект имеет право в соответствии с действующим законодательством, существенно подрывает стимулы к активной поддержке хозяйственной активности в регионах со стороны субфедеральных властей, поскольку дает лишнее подтверждение, что в любой момент признанные «завышенными» доходы могут быть изъяты. С другой стороны, столь существенные фактически не используемые доходы консолидированного бюджета Сахалинской области от СРП нельзя в полной мере рассматривать как результат деятельности региональной администрации.

Государственные внебюджетные фонды

В I полугодии 2017 г. доходы консолидированных бюджетов государственных внебюджетных фондов (Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования) сложились в сумме 5052,2 млрд руб. (11,9% ВВП). По сравнению с аналогичным периодом 2016 г. доходы системы государственных внебюджетных фондов увеличились на 7,8%, или на 366,2 млрд руб. Доходы бюджетов внебюджетных фондов формируются главным образом за счет страховых взносов по обязательным видам социального страхования и за счет трансфертов из федерального бюджета (см. рис. 11). На долю первого источника в I полугодии 2017 г. приходилось 59,8% всех поступлений, а на долю трансфертов – 38,8%. По сравнению с предшествующим годом поступления страховых взносов увеличились на 6,4%, или на 184,0 млрд руб., в то время как поступления трансфертов увеличились на 11,1% (на 196,0 млрд руб.). Таким образом, сохраняется сложившаяся ранее тенденция к росту доли федерального бюджета в формировании ресурсов системы государственных внебюджетных фондов (в первую очередь – Пенсионного фонда).

Основной объем доходов системы государственных внебюджетных фондов приходится на Пенсионный фонд – 4099,4 млрд руб. (9,8% ВВП), или более 81,0% всех поступлений во внебюджетные фонды. По сравнению с 2016 г. общая сумма поступлений в Пенсионный фонд увеличилась на 8,2% (на 3,8% с учетом темпов инфляции).



Источник: Данные Федерального казначейства РФ / URL: www.roskazna.ru.

Рис. 11. Доходы системы государственных внебюджетных фондов, I полугодие 2016 и 2017 гг., млрд руб.

Вторым по объему полученных доходов является Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, сумма доходов которого в I полугодии 2017 г. составила 817,1 млрд руб. (1,9% ВВП). По сравнению с прошлым годом поступления в Фонд увеличились на 1,8%, что ниже темпов инфляции. Доходы Фонда социального страхования составили 135,7 млрд руб. и увеличились по сравнению с 2016 г. на 42,4%.

Расходы системы государственных внебюджетных фондов в I полугодии 2017 г. составили 5066,4 млрд руб., или 12,0% ВВП. По сравнению с 2016 г. расходы увеличились на 8,8%, или на 411,8 млрд руб.

Расходы Пенсионного фонда были профинансированы в размере 4129,3 млрд руб. (или 9,7% ВВП). По сравнению с аналогичным периодом 2016 г. расходы Фонда увеличились на 9,6%, или на 360,8 млрд руб. В структуре расходов Пенсионного фонда доминируют расходы на пенсионные выплаты в рамках пенсионного страхования, на долю которых приходится 72,0% всех расходов. Единовременные выплаты пенсионерам в текущем году составили 5,3% расходов Фонда. По итогам I полугодия дефицит Пенсионного фонда составил 30,0 млрд руб., что составляет менее 1% его расходов.

Расходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования по итогам I полугодия составили 817,1 млрд руб. и увеличились по сравнению с 2016 г. на 5,0% (на 0,7% в реальном исчислении). Основной объем расходов Фонда составляют межбюджетные трансферты территориальным фондам обязательного медицинского страхования (93% общей суммы расходов). По сравнению с прошлогодними показателями сумма трансфертов территориальным фондам увеличилась на 5,5%. По итогам полугодия бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования исполнен с дефицитом в размере 8,9 млрд руб.

В системе государственных внебюджетных фондов только бюджет Фонда социального страхования по итогам полугодия был исполнен с профицитом в размере 24,5 млрд руб., что позволило снизить суммарный дефицит системы фондов до 14,3 млрд руб., или 0,3% расходов системы.