

Людмила РЖАНИЦЫНА

## ОТЧЕТ НИКОМУ НЕ ИНТЕРЕСЕН

*Статья посвящена характеристике причин сложившейся в РФ диспропорции в бюджетном процессе. Обращается внимание на то, что анализ Закона об исполнении федерального бюджета за 2012 г. был подписан Президентом 30 сентября 2013 г. — в день, когда в Государственную Думу поступил Проект бюджета на 2014 г. Такая практика не позволяет избежать ошибок при формировании федерального бюджета. Снять данную проблему позволит экспертная оценка его исполнения в предшествующий период. Подобный подход, на примере экспертизы федерального бюджета 2012 г., предлагается в настоящей статье.*

**Ключевые слова:** бюджет, государственное управление, консолидированный бюджет, межбюджетные отношения, социальная политика, социальные расходы, субъекты РФ

Сложившаяся в стране отчетливая диспропорция в бюджетном процессе не может не настораживать. Пример тому Закон об исполнении федерального бюджета за 2012 г., анализу которого посвящена статья, подписанный Президентом 30 сентября 2013 г. — в день, когда в Государственную Думу поступил Проект бюджета на 2014 г. Между тем без качественной экспертизы результатов исполнения предшествующего бюджета сложно рассчитывать на то, что названный Проект снимет проблемы, которые не были решены в предшествующие годы. В частности, проблемы, возникающие в социальной сфере субъектов Федерации.

### *Общая оценка*

Правительство РФ внесло законопроект об утверждении исполненных параметров федерального бюджета за 2012 г., в котором одобряются сложившиеся в этот период доходы, расходы, дефицит (см. табл. 1).

Таким образом, был одобрен сугубо инерционный характер бюджета, поскольку из всех задач, поставленных перед ним (устойчивое развитие, рост инвестиций, бездефицитность государственных финансов, долгосрочная стратегия управления и т.п.), выполнена только задача обеспечения сбалансированности бюджета.

Формально дефицит составил всего 0,3% (совсем немного — Евросоюз допускает дефицит до 3% ВВП). Но причина такого благополучного результата в том, что в 2012 г. сложилась лучшая ситуация с нефтегазовыми доходами

(цены на нефть сложились выше, чем намечались — 110,5 против 109 долл. за баррель). В то же время *доходы от собственного производства оказались хуже запланированных*. В итоге, прошлогодний ВВП вырос на 3,4% (по Закону о федеральном бюджете — 3,7%), что ниже против прежних темпов (4–5%) и свидетельство о начале стагнации. К тому же рост ВВП в 2009–2012 гг. в значительной мере всего лишь возместил кризисное снижение экономики в 2008 г. на 7,8%, хотя бюджет стал больше вкладывать средств на ее развитие, но, видимо, по-прежнему недостаточно<sup>1</sup>. Негативная тенденция, к сожалению, продолжилась: во II квартале 2013 г. ВВП демонстрирует уже темпы до 1,4%.

Т а б л и ц а 1

**Основные показатели федерального бюджета в 2012 г., млрд руб.**

| Показатели            | Бюджетная роспись<br>Закона | Отчет  | Процент<br>исполнения | Отклонение<br>(+ -) |
|-----------------------|-----------------------------|--------|-----------------------|---------------------|
| Доходы                | 12 915                      | 12 856 | 99,5                  | -59                 |
| Расходы               | 13 035                      | 12 895 | 98,9                  | -140                |
| Дефицит<br>(профицит) |                             | -39    |                       |                     |

*Источник:* Данные Счетной палаты РФ от 30 августа 2013 г., Федерального казначейства (URL: goskazna.ru-исполнение бюджета за 2012 г.), Минэкономки РФ (URL: economy.gov.ru прогнозы), Росстата (URL: gks.ru-финансы).

Попытаемся разобраться, каково реально сложившееся соотношение государственных доходов и расходов.

Так, если в 2012 г. невыполнение федерального бюджета было больше по расходам, чем по доходам, то это — неблагоприятный фон для финансирования социальных обязательств, которые нас особо интересуют при проведении настоящего анализа<sup>2</sup>. Однако для выводов о финансировании социальной политики выполнение федерального бюджета — не самый главный критерий. *Нужна оценка консолидированного бюджета*, включающего помимо федерального еще и бюджеты регионов, и внебюджетные фонды социального страхования. По нашим расчетам, доходы федерального бюджета (далее — **ФБ**) обеспечивали 51% общих расходов государства на социальные цели, еще 16% составляли внебюджетные страховые фонды (далее — **ВФ**) и 33% обеспечивались консолидированными бюджетами регионов (далее — **КБР**), включающими субъектный и местный уровень.

Как известно, в России движение финансовых потоков по уровням бюджетной системы определяется налоговыми правами, которые больше в пользу Центра, в то время как *обязательства во многом ложатся на субъекты Федерации*<sup>3</sup>. И потому применяются межбюджетные трансферты

<sup>1</sup> С 2014 г. предполагается разбронировать на крупные экономические проекты Резервный фонд и Фонд народного благосостояния.

<sup>2</sup> Разница составляет 89 млрд руб. За такие деньги можно было бы удвоить ежемесячные пособия на детей или оплатить отпуск по уходу за ребенком до 3 лет и т.п.

<sup>3</sup> В 2013 г. субвенции из федерального бюджета в страховые фонды стали направляться прямо в бюджеты субъектов Федерации. Принят перечень единых субвенций для регионов в сфере охраны здоровья, образования, культурного наследия.

из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации и внебюджетных фондов (перераспределение примерно 4,5 трлн руб.). В связи с этим существенно меняется структура кассовых выплат по уровням бюджетов в первую очередь в связи с обеспечением социальных мандатов и гарантий населению. Отсюда отчет о расходах консолидированного бюджета по кассовому исполнению включает повторный счет.

Так, за 2012 г. доходы бюджетной системы составляли 23 трлн руб., а кассовое исполнение расходов по финансовым каналам их осуществления — 29 трлн руб. Не надо объяснять, насколько указанный повторный счет затрудняет анализ, но кое-какие структурные составляющие бюджета определить можно (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Структура поступления доходов и кассового исполнения расходов  
по уровням бюджетной системы**

| Показатели                                                              | Доля бюджета в общей сумме консолидированного бюджета РФ,<br>в % |                                    |                                              |                                               |
|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
|                                                                         | федеральный<br>бюджет                                            | внебюджетные<br>страховые<br>фонды | консолидиро-<br>ванный<br>бюджет<br>регионов | всего,<br>консолидиро-<br>ванный<br>бюджет РФ |
| Доходы                                                                  | 51,0                                                             | 16,0                               | 33,0                                         | 100,0                                         |
| Расходы                                                                 | 47,0                                                             | 24,0                               | 29,0                                         | 100,0                                         |
| Из общих рас-<br>ходов — социаль-<br>ные (здесь и далее<br>включая ЖКХ) | 29,0                                                             | 39,0                               | 32,0                                         | 100,0                                         |
| Доля социальных<br>расходов в бюдже-<br>те данного уровня               | 45,0                                                             | 100,0                              | 61,0                                         | 62,0                                          |

Источник: Расчеты автора по данным Росстата.

Как ни странно, у нас по Бюджетному кодексу *консолидированный бюджет играет вспомогательную роль*. Он представлен как некие дополнительные таблицы в приложениях, а весь текст экспертизы проекта и отчета посвящен исключительно федеральному бюджету. В процессе приема бюджета Госдумой консолидированный напоминает о себе в виде межведомственных трансфертов, некоторых вопросов регионального порядка в Совете Федерации, и только. В результате за много лет подобной практики не сложилось четкое понятие «государственный бюджет», *отсутствуют обобщающие выводы*.

К примеру, в отчете за 2012 г. имеет место дефицит федерального бюджета. Тогда как по консолидированному бюджету имеется профицит в 260 млрд руб., в основном за счет страховых фондов, видимо, в т.ч. либо зарезервировавших, либо не освоивших полностью свои средства (в частности, по накопительной системе пенсий). Интересный факт на фоне постоянных разговоров о дефиците Пенсионного фонда.

Но особенно важен консолидированный бюджет для того, *чтобы понять, что происходит в социальной сфере*. И здесь надо, по сути, провести собственное серьезное исследование данных по регионам, фондам, что грозит неточностями и не представляется официальным. По нашему мнению, без обсуждения итоговых проблем консолидированного бюджета существенного методологического продвижения качества бюджетного процесса в целом не произойдет<sup>4</sup>.

### ***Общая оценка ситуации с социальными расходами***

Когда отчет по бюджету одобряется Госдумой, не лишне измерить его влияние на показатели уровня жизни (см. табл. 3).

*Т а б л и ц а 3*

#### ***Прогноз социально значимых индикаторов и его выполнение в системе бюджета 2012 г.***

| Показатели                 | Единица измерения | Уточненный прогноз | Отчет |
|----------------------------|-------------------|--------------------|-------|
| Реальные доходы            | %                 | 105,0              | 104,4 |
| Реальная заработная плата  | %                 | 106,3              | 107,8 |
| Пенсия, трудовая           | руб. в месяц      | 9300               | 9282  |
| Прожиточный минимум        | руб. в месяц      | 6369               | 6510  |
| Доля бедных в населении    | %                 | 12,6               | 11,0  |
| Безработица                | % к ЭАН           | 6,1                | 5,5   |
| Индекс потребительских цен | %                 | 105,0–106,0        | 106,6 |

*Источник:* Прогноз Минэкономики к проекту бюджета 2012 г., Росстат-Финансы, 2012 г.

Как следует из *таблицы 3*, при соблюдении в основном параметров бюджета показатели уровня жизни не вполне им соответствуют: доходы ниже намеченных, зарплата выше и пр. При этом *хуже официального прогноза* оказался больше всего используемый при составлении бюджета показатель — индекс потребительских цен (на его основе корректируются социальные расходы): фактически 106,6% против утвержденных Законом

<sup>4</sup> В условиях федеративного государства отсутствует единый, утверждаемый нормативным актом бюджет государства. В России бюджетная система представлена федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Федерации и бюджетами муниципальных образований. Свод бюджетов всех уровней — консолидированный бюджет. Он законодательными органами не утверждается и, по сути, является статистическим сводом бюджетных показателей, используемых в планировании, регулировании межбюджетных отношений, а также при расчетах показателей бюджетной обеспеченности населения.

105–106%. Отсюда, на практике *происходит недоучет реального содержания бюджетных ассигнований*, который затем никак не будет возмещен.

В частности, пособия на детей индексируются по росту цен, принятом в бюджете, и при большем фактическом индексе цен семьи теряют разницу в потреблении, справедливо было бы ее вернуть в следующем году. То же относится к соотношению номинальной и реальной заработной платы, номинальной и реальной пенсии, финансовым нормативам, инвестициям: при более высоком индексе цен они оказываются в действительности ниже, чем по номиналу. По нашему мнению, это — одна из проблем государственного регулирования в системе распределения бюджетных расходов.

Что касается принципов бюджетной политики, то она в 2012 г. исходила из *выполнения социальных обязательств власти перед населением*. В целом расходы бюджета 2012 г. по сравнению с прошлым 2011 г. выросли больше, чем доходы (114,9% против 112,4%). Но увеличение у власти заметнее, чем у населения (см. табл. 4).

Т а б л и ц а 4

**Рост расходов на власть и на население**

| Показатели                                                                   | 2012 г.                |                     |            | 2011 г.                |                     |            | Рост<br>2021 г. к<br>2011 г.,<br>в % |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------|------------|------------------------|---------------------|------------|--------------------------------------|
|                                                                              | отчет,<br>млрд<br>руб. | % в<br>бюд-<br>жете | % к<br>ВВП | отчет,<br>млрд<br>руб. | % в<br>бюд-<br>жете | % к<br>ВВП |                                      |
| Расходы на население<br>(социально-культурные<br>расходы и ЖКХ)              | 14 290,2               | 61,7                | 22,8       | 12 440,9               | 62,2                | 22,3       | 114,4                                |
| Расходы на власть (обще-<br>государственные нужды,<br>оборона, безопасность) | 5565,8                 | 24,0                | 8,9        | 4712,7                 | 23,6                | 8,4        | 118,1                                |

Источник: Расчеты автора по данным Росстата.

Позитивно, что *социальные расходы федерального бюджета повысились* против предшествующего года почти на 1 трлн руб. (935 млрд руб.). Возможно, за счет мер по увеличению заработной платы бюджетников — учителей, медиков, научных работников, предусмотренных Указом Президента от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»<sup>5</sup>.

Действительно, заработки в общеобразовательной школе возросли на 20%, в здравоохранении на 18% при среднем увеличении заработной платы по экономике на 14%. Вместе с тем разрыв между оплатой их труда далек от поставленной задачи выравнивания с общей средней (разница в образовании 30%, в медицине 20%), и выйти на заданный уровень по региону, видимо, предстоит в 2013 г.

<sup>5</sup> Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной политики». Итоги статистического наблюдения по оплате труда отдельных профессий работников социальной сферы и науки, отчет Росстата по заработной плате за 2012 г.

При анализе структуры социальных расходов государства из всех источников наибольшее значение занимает статья «Социальная политика» (33% всех расходов КБ), ибо здесь главный – Пенсионный фонд. Затем по величине (в порядке убывания) идет «Образование» (11%), «Здравоохранение» (почти 10%) и «Жилищно-коммунальное хозяйство» (около 5%). В федеральном бюджете роль этих затрат уменьшается из-за иного состава функций Центра: в здравоохранение и образование направляется 6–7% общих расходов ФБ; исключение составляет статья «Социальная политика» (37% ФБ), опять-таки в основном за счет пенсионеров.

Отсюда понятно желание управленцев в период стагнации сэкономить прежде всего на пенсионных финансах. Была объявлена пенсионная реформа. Она начата в конце 2012 г. принятием Закона о дополнительных пенсионных взносах для работников с тяжелыми и вредными условиями труда, имеющих право на более ранний выход на пенсию.

Как правило, макроэкономисты во время стагнации производства обычно рекомендуют сокращать любые бюджетные расходы населению, под угрозой находятся все социальные гарантии<sup>6</sup>. Это было осуществлено в России, свидетельство чему – динамика показателей расходов в трехлетнем бюджете не улучшается (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 5

**Расходы бюджетной системы,  
в % к ВВП в формате трехлетнего бюджета**

| Отрасли<br>социального блока  | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. |
|-------------------------------|---------|---------|---------|
| ЖКХ                           | 2,0     | 1,9     | 2,0     |
| Образование                   | 3,9–4,1 | 3,9–4,0 | 3,7–3,8 |
| Здравоохранение и спорт       | 4,0–4,3 | 4,1–4,3 | 4,1     |
| Культура, кинематография, СМИ | 0,7     | 0,7     | 0,7     |
| Социальная политика           | 12,9    | 12,4    | 12,0    |
| Пенсионное обеспечение        | 8,5     | 8,4     | 8,3     |

Источник: Человек и труд. № 12. С. 12–18.

<sup>6</sup> Минфин подготовил 13 предложений по оптимизации российского бюджета. В частности, бюджет может сэкономить до 781 млрд руб. к 2020 г. через отказ от двухразовой системы индексации пенсий. Другой вариант – ограничить рост пенсий уровнем инфляции и двумя процентами сверху 1,5 трлн руб. в следующие семь лет. Отказ от материнского капитала с конца 2016 г. позволит выручить до 330 млрд руб. Вместо него средства планируются направлять на адресную поддержку семей с низким достатком. Оптимизация бюджета затронет не только расходную, но и доходную часть: отмена налоговых льгот и оптимизация фискальной сферы – до 1,3 трлн руб. Необходимость оптимизации Федерального бюджета была заявлена премьер-министром Дмитрием Медведевым в июне. Ее основной целью станет сохранение макроэкономической стабильности. В 2014 г. дефицит бюджета составит около 400 млрд руб., а в последующие годы может вырасти еще на 100 млрд руб. (см.: URL: <http://lenta.ru/news/2013/08/19/cut/>).

Видимо, именно в связи с курсом Правительства на макроэкономическую стабильность в 2012 г. бюджет, как федеральный, так и субъектный, *снизил поддержку ЖКХ*, несмотря на остроту проблем в данной сфере. Нередко это объясняют тем, что ветераны ВОВ уже получили жилье. Но ведь остаются сироты<sup>7</sup>, многодетные, инвалиды, молодые семьи и т.п. категории, не менее нуждающиеся во вложениях государства в данную сферу.

Признаком напряженности ситуации является *сужение круга новых мероприятий*.

В 2012 г. проведено сверхскромное повышение минимальной оплаты труда (далее — МРОТ) с 4330 до 4611 руб. в месяц (в 2013 г. — 5205 руб.), тогда как прожиточный минимум трудоспособного (далее — ПМ) — 7049 руб. в месяц. По данным Росстата за апрель 2013 г., экономических бедных, чьи заработки ниже прожиточного минимума, было 2,5 млн (8%) работников учтенного круга организаций (без предприятий малого бизнеса).

Те социально ориентированные меры, что все же проводятся:

- либо финансируются очень скудно, либо требуют софинансирования (новые налоговые льготы семьям с детьми сопровождались отменой стандартного вычета для остальных);
- либо *рационализируются* (учет заработка за два года для пособия по беременности и родам, правда, в 2012 г. сохранялся год);
- либо коммерциализируются (3, далее и 4 неоплачиваемых дня по болезни за счет работодателя, расширение платы за социальное обслуживание пожилых на дому);
- либо просто отнимаются (снятие ограничения платы в ДОУ, отмена доплаты за ученую степень в науке и образовании).

Представляется, что в перспективе большая часть денег социального блока *будет направляться на повышение заработной платы отдельных категорий работников* (учителей, врачей, военных, госслужащих), а не на общесоциальные новации. И, дай Бог, хотя бы сохранить имеющиеся бесплатные и льготные услуги, которые уже секвестрируются путем внедрения стандартов в образовании и здравоохранении, социальном обслуживании — за остальное надо платить. Но по справедливости оба процесса — рост зарплаток и коммерциализация услуг — должны идти параллельно: заработная плата должна позволять расширять платность.

Министерство труда и социальной защиты планирует уравнивать минимальный размер оплаты труда с прожиточным минимумом аж в 2018 г. Причем это будет сделано в т.ч. за счет включения в МРОТ доплат за условия труда и других надбавок. Профсоюзы, естественно, таким решением недовольны — ни по срокам, ни по методологии. Они предлагают новый курс, переход с политики прожиточного минимума на курс на справедливую, достойную по определению МОТ, оплату труда.

<sup>7</sup> Федеральный центр должен выделять регионам 50% средств на жилье сиротам, считает В.И. Матвиенко. Она предложила рассмотреть возможность использования механизма, который применялся при обеспечении жильем ветеранов. Замминистра финансов Леонид Горин в феврале с.г. сообщил, что в текущем году число детей-сирот, не обеспеченных жильем, составит около 103 тыс. чел. 8 апреля 2013 г. (см.: URL: [ria.ru/Общество/20130408/931527414.html](http://ria.ru/Общество/20130408/931527414.html)).



По исследованиям ИЭ РАН<sup>8</sup>, обеспечить базовый уровень потребления по стандарту экономической устойчивости семьи (базовый уровень среднего класса) на семью из двух детей и двух работающих можно, если заработок каждого из них будет составлять в текущих ценах 38 тыс. руб. (в 2012 г. средняя заработная плата в экономике 26,8 тыс. руб.). Переход к курсу на справедливую и достойную оплату труда должен наконец реально уменьшить число работающих бедных. Невозможно, чтобы цена труда не позволяла жить в достатке.

Для этого рекомендуются и другие меры.

К примеру, учитывая длительность процесса выравнивания ПМ и МРОТ, было бы рационально отменить подоходный налог на МРОТ — тогда бюджет сэкономит на социальной помощи. Важно также *не создавать условия для роста бедности*, чем определенно грозит платность услуг (стандарты в образовании и здравоохранении, в электроэнергии, отмена предела платы в дошкольные учреждения, платное социальное обслуживание семьям с доходами выше прожиточного минимума по законопроекту об основах социального обслуживания, а также новая пенсионная формула и т.п.).

Конечно, рационализировать расходы нужно. Но прежде, чем сокращать затраты на социальные нужды, следует решительно снизить непрофильные и непроизводительные расходы бюджета. По высказываниям мэра Москвы С. Собянина, рационализация системы госзаказа сэкономила 140–150 млрд руб. для бюджета города. По словам заместителя председателя Счетной палаты В. Горегляда<sup>9</sup>, огромные дополнительные доходы могут быть получены бюджетом в результате прекращения таких практик, как фискальная «оптимизация», использование фирм-однодневок, трансфертного ценообразования и офшорных компаний, необоснованное возмещение НДС, неправомерное представление льгот и преференций по уплате налогов.

### ***Проблемы методологии составления бюджета***

Вызывают удивление сами форма и процедура отчета, в т.ч. и по бюджету 2012 г.

В законе нет никакой оценки выполнения, без которой никому, кроме узких специалистов, непонятно, имеется ли соответствие установленным параметрам. Таким образом, Минфин — формирующее бюджет, Минэкономразвития, определяющее прогноз на бюджетный год, выводят себя из-под критики, сводят принятие Госдумой отчета к чисто формальному акту.

Для общества остаются, по сути, публикации в СМИ об исполнении федерального бюджета такого типа: «Согласно материалам Кабинета министров, доходы федерального бюджета за 2012 год сложились в сумме 12,855 трлн руб., что на 59,1 млрд руб. (0,5%) меньше, чем предусмотрено в

<sup>8</sup> Ржаницына Л.С., Бессолова О.А. Стандарт экономической устойчивости семьи с детьми в Москве. М.: Изд-во «Вариант», 2008.

<sup>9</sup> URL: <http://web-sistems.ru/news/moskva-nauchilas-ekonomit-do-150-mlrd-v-god-pri-gazmeshchenii-goszakazov-zayavil-sobyanin.html>; Счетная палата РФ. Новости 05.09.2013 г.



прогнозе на 2012 год. Расходы федерального бюджета за отчетный период по кассовому исполнению составили 12,895 трлн рублей, что на 140,4 млрд рублей (на 1,1%) меньше по сравнению с уточненной бюджетной росписью. Дефицит федерального бюджета составил 39,5 млрд рублей, что на 3,3 млрд рублей меньше по сравнению с уточненной бюджетной росписью. Исполнение федерального бюджета в 2012 году обеспечило сбалансированность бюджета и последовательное снижение дефицита федерального бюджета в целях сохранения макроэкономической стабильности, а также исполнение социальных обязательств государства при большей адресности предоставления социальной помощи, услуг и льгот с учетом основных приоритетов бюджетных расходов на среднесрочную перспективу. Законопроект был рассмотрен и одобрен на заседании Кабинета министров 23 мая 2013 года»<sup>10</sup>.

Получается, что эксперту несложно определить исполнение по уровням бюджетной системы: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Федерации, внебюджетные фонды страхования, а исполнение консолидированного бюджета страны, даже имея опыт и знания, — нет, т.к. *отсутствует необходимая информация*. Для анализа консолидированного бюджета нужно знать все перераспределения, которые, конечно, известны составителям бюджета и их начальникам. Эксперты же *не имеют доступа к подобным материалам*. Чтобы ситуация с открытостью информации стала нормальной, видимо, Минфину должно быть дано соответствующее поручение. Но депутаты такую задачу перед Минфином не ставят. В итоге приходится констатировать ограниченную экспертнопригодность методологии оценки бюджета (см. табл. 6).

Другой, еще более существенный недостаток системы — *низкое качество прогнозирования*.

В последние три года при составлении и принятии бюджета Минфин занижает доходы, недоучитывая цену на нефть, и в результате завышает будущий объем бюджетного дефицита, который по факту складывается значительно меньше из-за:

- дополнительных доходов;
- экономии во времени на социальных статьях<sup>11</sup>.

Так, ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» в редакции от 13.12.2010 г. предусматривал дефицит 1814 млрд руб. В редакции от 01.06 2011 г. — 719 млрд руб. В редакции от 11.06.2011 г. — 0 руб. (по итогам выполнения без дефицита). Последний пример: в 2012 г. предусматривался дефицит в 877 млрд руб., отчет лишь 39 млрд руб.

Системное перераспределение средств и показателей прогноза в процессе исполнения бюджета, по нашему мнению, есть следствие не только недостаточного качества работы над ним, но и использования практики «ускоренной» процедуры принятия поправок, вплоть до нарушения законодательства.

<sup>10</sup> См.: URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2013/07/10/1150821.html>

<sup>11</sup> Известна практика недофинансирования социальных программ и мероприятий в течение года с тем, чтобы произвести ассигнования в конце года, когда средства невозможно освоить.

Т а б л и ц а 6

**Исполнение расходов 2012 г. по направлениям и  
уровням бюджетной системы**

| Расходы бюджета 2012 г.<br>(исполнение в % к росписи)                 |                       |                                                       |                                                                     |                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Направления расходов                                                  | федеральный<br>бюджет | бюджеты государ-<br>ственных внебюд-<br>жетных фондов | консолидированные<br>бюджеты субъек-<br>тов Российской<br>Федерации | бюджеты террито-<br>риальных государ-<br>ственных внебюд-<br>жетных фондов |
| Общегосударственные<br>вопросы                                        | 99,20                 | 96,02                                                 | 89,16                                                               | 95,53                                                                      |
| Национальная оборона                                                  | 98,92                 |                                                       | 96,57                                                               |                                                                            |
| Национальная безопас-<br>ность и правоохрани-<br>тельная деятельность | 101,21                |                                                       | 90,36                                                               |                                                                            |
| Национальная<br>экономика                                             | 95,94                 |                                                       | 86,25                                                               |                                                                            |
| ЖКХ                                                                   | 95,42                 |                                                       | 84,97                                                               |                                                                            |
| Образование                                                           | 99,16                 | 94,01                                                 | 95,8                                                                | 78,42                                                                      |
| Здравоохранение                                                       | 97,94                 | 97,58                                                 | 91,85                                                               | 96,58                                                                      |
| Социальная политика                                                   | 99,82                 | 98,14                                                 | 93,45                                                               | 99,93                                                                      |
| Итого все расходы                                                     | 98,92                 | 98,03                                                 | 90,86                                                               | 97,05                                                                      |
| Из них социальные рас-<br>ходы, включая ЖКХ                           | 99,27                 | 98,07                                                 | 92,38                                                               | 96,58                                                                      |

*Источник:* Данные автора на основе информации Счетной палаты РФ, Федерального казначейства, Росстата, проекта Закона «Об исполнении федерального бюджета за 2012 год».

Пример — законопроект «О проекте федерального закона № 67894-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» (уточнение параметров федерального бюджета на 2012 г.) с субъектами Федерации не согласовывался. Законопроект принимался в спешке: внесен Правительством РФ 5.05.2012 г., в первом чтении принят 16.05.2012 г. Срок подачи поправок — до 19.05.2012 г., во втором чтении принят 23.05.2012 г., в третьем — 25.05.2012 г., одобрен Советом Федерации 28.05.2012 г., 5.06.2012 г. подписан Президентом РФ<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 5 июня 2012 г. № 48-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О Федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»».

Нельзя не сказать и о желании финансистов экономить ассигнования на принятые социальные решения и программы по времени.

К примеру, в 2012 г. федеральная целевая программа «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями» была практически не выполнена: в течение года расходы на нее сократили на 228,8 млн руб. Аргумент на критику от составителей бюджета банален: в показателе дефицита лучше ошибиться в меньшую сторону, чем в большую. Такая позиция свидетельствует не только о качестве работы финансистов (в 2012 г. они недоучли доходы от таких заметных плательщиков, как ЦБ, Сбербанк, Роснефтегаз и т.п.). Ее результат — *принятие необъективных решений*. Особенно в социальной сфере с ее остаточным принципом финансирования, и хуже того — вообще ревизует мобилизационную роль бюджетной политики.

Далее. Системно в середине года происходит дораспределение дополнительных доходов. Оно часто нацелено на обеспечение социальных нужд и на ассигнования, которые, видимо, вначале определяются необъективно жестко.

Так, в 2012 г. согласно вышеупомянутому Федеральному закону № 48-ФЗ (сноска 12) были увеличены расходы федерального бюджета в основном на социальное обеспечение отдельных категорий граждан (43,4 млрд руб.) и на покрытие дефицита Пенсионного фонда (1 трлн 75 млрд руб.). В основе такой корректировки, как уже указывалось, — рост нефтегазовых цен и реализации продукции ТЭК.

При этом не всегда ясно, по какому принципу выбираются те или иные направления дополнительного финансирования в бюджетном году. Причем в 2012 г. меры по перераспределению представляются лучшим вариантом по сравнению с 2013 г. Тогда объектом были дополнительно полученные доходы, сейчас происходит изъятие 127 млрд руб. из уже запланированных. И если в прошлом, 2012 году добавляли пенсионерам, в текущем 2013 г. — у них отбирают: намерены меньше индексировать пенсии.

Для снятия этой проблемы экспертами предлагается, исходя из зависимости от внешней конъюнктуры цен на нефть и газ с ее непредсказуемыми колебаниями, влияющими на поступления в бюджет, недостатков бюджетного прогнозирования, практики финансирования социальных программ и мероприятий в остаточном порядке, ввести в методологию составления бюджета систему составления «*социального портфеля*» *наиболее актуальных мероприятий*<sup>13</sup>. Дело в том, что среди таких мероприятий существуют не просто назревшие, но и «перезревшие».

К примеру, родовой сертификат в 11 тыс. руб. не пересматривался последние несколько лет. Минимум пособия по безработице в 850 руб. никак не может считаться цивилизованной поддержкой лиц, ищущих работу, тогда как прожиточный минимум на душу 2012 г. — 6510 руб., и по закону в таких случаях положено хотя бы пособие по бедности. Требуется улучшить положение детей-инвалидов, потерявших родителей; распространить пособие на женщин, вставших на учет в ранние сроки беременности, на незастрахованных и пр.

<sup>13</sup> Это проекты по Алиментному фонду в целях улучшения положения детей после развода, введение второй пенсии детям-инвалидам, потерявшим кормильца, и т.п. остро-социальные меры (список открыт).

Полагаем необходимым также включить в Бюджетный кодекс положение о направлении на реализацию указанного социального портфеля дополнительных средств Резервного фонда (возможно, и Фонда народного благосостояния) после достижения ими определенного нормативного объема (предположим, 5% ВВП, которые предлагает Минэкономразвития). Также целесообразно ограничить накопление денег в Фонде.

К сожалению, работать экспертам над бюджетом все сложнее: постоянно меняется классификация, но из сопровождающих материалов нельзя увидеть влияние этих изменений на постатейный (программный) результат. Далее, похоже, будет еще хуже. В проекте федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования бюджетного процесса и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» *снижается роль функциональной классификации*, наиболее устойчивого метода составления бюджета (напомним, все страны мира представляют свои бюджеты в Управление статистики ООН именно в функциональном разрезе). Функциональное распределение расходов в российском варианте превратится из основной содержательной части бюджета в приложение к записке по проекту и тем самым будет носить чисто справочный характер (новая редакция п. 4 ст. 192 Бюджетного кодекса).

Подобное «улучшение» бюджетной методологии *не может быть принято*. В целях повышения адресности расходов *необходимо ввести еще одну классификацию — социальную*, где адресатом становится группа бенефициаров (работающие, пенсионеры, семьи с детьми, инвалиды, сироты и т.п.). В этом аспекте весьма полезна рекомендация Комиссии по реализации Национальной стратегии в интересах детей о составлении Детского бюджета в формате проекта 2014 г. К сожалению, в 2012 г. пока выделяется только одна позиция (см. табл. 7)<sup>14</sup>.

Т а б л и ц а 7

**Бюджет 2012. Охрана семьи и детства, расходы, млрд руб.**

| Направление расходов бюджета | Консолидированный бюджет | ФБ     | Внебюджетные фонды страхования | Бюджеты субъектов |
|------------------------------|--------------------------|--------|--------------------------------|-------------------|
| Охрана семьи и детства       | 293,83                   | 218,88 | 212,32                         | 83,70             |

*Источник:* Приложение к проекту закона «Об исполнении федерального бюджета на 2012 год»<sup>15</sup>.

Такая ситуация не может не отразиться негативно на проектах федерального, а особенно консолидированного бюджета.

<sup>14</sup> Грустно, но бюджеты субъектов и внебюджетные фонды недорасходовали 7,5 млрд руб. против средств по бюджетной росписи.

<sup>15</sup> К проекту Федерального бюджета на 2014 г. и плановый период до 2015–2016 гг. Минфин представил расчет о расходах на поддержку семей с детьми из Федерального бюджета.

Уже сейчас *положение последнего незавидно*. Множество томов текста и цифр привозят в Думу на рассмотрение проекта главного финансового документа страны — федерального бюджета. Но по принципиальному вопросу — оценке бюджетной политики на социальные цели в этом ворохе бумаг есть только одна таблица: «Расходы консолидированного бюджета по разделам классификации расходов». Между тем обращение к консолидированному бюджету как объекту экспертизы делает ее наиболее обоснованной.

К примеру, проект 2013 г. по здравоохранению в федеральной части планировал снижение, но оно элиминируется консолидированными бюджетами субъектов и фондами медицинского страхования. Как ни грустно, в проекте ФБ на 2014 г. и на плановый период 2015–2016 гг. опять применяется тот же прием: бюджеты в этой сфере сокращаются, вложения страхования увеличиваются. Рост доли последнего предусмотрен законодательством, но даже с учетом этого, вложения в здравоохранение с трудом поддерживаются на сложившемся уровне (3,7% к ВВП в 2013 г. и 3,4% в 2014 г.)<sup>16</sup>.

Для окончательных выводов о консолидированном бюджете страны необходимо располагать подробными данными межбюджетных трансфертов. Но Минфин открывает их только для избранных — при рассмотрении в Государственной Думе и в Совете Федерации. А экспертная общественность вынуждена «доставать» эти расшифровки вместо того, чтобы получить необходимую информацию на стадии представления и анализа бюджета. Здесь явное невыполнение требований Бюджетного кодекса о прозрачности и доступности. Если таково положение экспертов, то что говорить о гражданах.

Так «выполняется» указание Президента о доступности бюджета для общества.

Важный этап экспертизы — общая оценка бюджетной политики в отношении населения. Сама установка известна из Бюджетных посланий Президента: выполнение социальных обязательств государства. Задача экспертов — определить, насколько она выполняется. Для этого рекомендуется разделить расходы бюджета *на расходы на власть* (госуправление, оборона, внутренняя безопасность, госдолг) *и расходы на население* (образование, здравоохранение, соцполитика, культура).

Не следует обольщаться номинальными показателями. Сопоставив их с индексом потребительских цен, увидим, что приведенные проценты, по сути, ревизуются. Простой пример по 2012 г.: пенсии увеличились за год (на 1 января) на 10,6%, а реально — на 4,9%. К сожалению, Минфин давно не балует нас расчетами показателей в реальном исчислении.

Сложность анализа заключается также и в конструкции социального раздела *трехлетнего бюджета*.

Он делается сугубо формально. Несмотря на провозглашение годового бюджета как части трехлетнего документа, нет серьезного отношения к показателям на следующие годы, поскольку обычно они в очередном проекте бюджета изменяются, но никто за это не несет ответственности.

<sup>16</sup> Приложение Министерства финансов к проекту Закона «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период на 2015 и 2016 годы» (таблица: Бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение расходов на здравоохранение).

Отсутствуют и расчеты по источникам социальных мероприятий. И это явный пробел в общей картине будущего.

Известно, что повышение зарплаты бюджетников предусматривает сокращение их численности и отмену ряда выплат. Льготы по подоходному налогу для работников с детьми покрыты отменой стандартного вычета на остальных налогоплательщиков. Сокращение базового тарифа на пенсионное страхование ведет к финансовой необеспеченности прав пенсионеров и дополнено обложением в 10% сверх предельного размера зарплаты, на которую начисляются страховые взносы, и т.п.

Минфин, как автор бюджетной политики, ограничивается обязательствами федерального бюджета по прямой подведомственности, хотя в соответствии с Конституцией у Российской Федерации по распределению полномочий имеются предметы совместного с регионами ведения в отношении населения. Но, похоже, Конституция не распространяется на финансы. А в расходных обязательствах федерального бюджета нет, к примеру, строки о повышении МРОТ, оплате бюджетников и т.п. позиций, касающихся обязательств перед населением федеративного государства с едиными правами и гарантиями.

По нашему мнению, *усиление роли федерального бюджета в финансировании социальных мероприятий неизбежно*. Об этом свидетельствуют решения 2013 г.: софинансирование новых пособий при рождении третьего и последующего ребенка в демографодефицитных регионах, федеральные инвестиции в строительство детских садов. Надеемся, что и финансирование создания Алиментного фонда, предусмотренного Национальной стратегией действий в интересах детей<sup>17</sup>, и пр.

В целом то, как представлены материалы в проекте федерального бюджета, начиная с 2011 г. нарушает статью Бюджетного кодекса *о прозрачности и доступности его для общества* и делает самый важный документ государственного управления непригодным для независимой научной и общественной экспертизы. Если таковая все же нужна, то следует договориться с экспертным сообществом и общественными организациями о методологии открытого для публики бюджета, включая системные данные о формировании социальных расходов. В качестве образца рекомендовали бы схему, которую Минфин практиковал ранее (см. табл. 8).

Непригодное для независимой экспертизы составление Минфином бюджетных материалов не позволяет объективно судить о правильности предлагаемых решений. По нашему мнению, при принятии очередных поправок к Бюджетному кодексу неясностей станет еще больше, т.к. Государственная Дума будет утверждать одно приложение по распределению общей суммы, без направлений и мероприятий.

Ныне принимающим бюджет приходится судить об очень серьезных решениях по косвенным признакам, иногда и просто по общему впечатлению, опыту и пр. И Проект на 2013–2015 гг. убедительно свидетельствует, что именно так вынуждены обсуждать бюджет законодатели.

<sup>17</sup> Удивительно, но разработку проекта Алиментного фонда поручили Минюсту, а не Минтруда. Однако Минтруда не включило этот вопрос даже в план своей работы на перспективу.



Т а б л и ц а 8

*Схема для экспертизы. Бюджетные расходы для населения, млрд руб.*

| Направление социальных расходов | Федеральный бюджет | Бюджет субъектный | Внебюджетные фонды страхования |
|---------------------------------|--------------------|-------------------|--------------------------------|
| Образование                     |                    |                   |                                |
| в т.ч. без трансфертов          |                    |                   |                                |
| Здравоохранение                 |                    |                   |                                |
| в т.ч. без трансфертов          |                    |                   |                                |
| Другие отрасли по той же схеме  |                    |                   |                                |
| Итого                           |                    |                   |                                |
| в т.ч. без трансфертов          |                    |                   |                                |

Так, В.И. Матвиенко на парламентских слушаниях по бюджету в Совете Федерации 02.10.2012 г. выразила мнение о значительной напряженности проектировок расходов для регионов. Но ни у нее, ни у других выступающих не было необходимых доказательств и аргументов для подобного утверждения, ибо не было росписи межбюджетных трансфертов по регионам, ею владел только министр финансов, но он не очень делился конкретными расчетами на этот счет. Это дезориентирует субъекты Федерации, противоречит Распоряжению Правительства от 17 сентября 2012 г. № 1697-р, утвердившего перечень приоритетных расходных обязательств субъектов Федерации и муниципальных образований, софинансируемых за счет средств федерального бюджета, на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг.

Конечно, выполнять распоряжения Правительства необходимо. Но предлагаемое Минфином изменение Бюджетного кодекса — *это монополизация бюджетной политики* на основе перехода к программному методу отрицает не только роль населения, *но и Парламента*.

Когда в Госдуму внесена готовая схема расходов на основе уже утвержденных Правительством государственных программ, изменить ее в период рассмотрения будет крайне сложно, остается только штамповать согласие. Тем более что внесенная поправка должна менять что-то в сбалансированном материале. Государственная программа — комплексный документ по финансированию мероприятий по большому числу ведомств, и подготовить обоснованные изменения в уже утвержденные программы, которые становятся основой структурной единицей бюджета, практически невозможно.

### ***Критическая проблема бюджета — нагрузка на регионы***

Судя по бюджету 2012 г. и итогам исполнения бюджета 2013 г., положение субъектов Федерации не самое простое.



Так, уже в 2012 г. расходы регионов на социальные цели увеличились на 1,8 млрд руб. и не были исполнены. В 2013 г., чтобы выполнить намеченную социальную программу, им потребовалось увеличить свои доходы примерно на 1 трлн руб., без межбюджетных трансфертов, при сокращении последних. Кроме того, за их счет потребовалось прирастить расходы территориальных фондов обязательного медицинского страхования на сумму большую, чем увеличивается фонд заработной платы по прогнозу МЭР. К тому же не надо забывать о долгах (банковских и бюджетных кредитов) субъектов Федерации (см. табл. 9).

Т а б л и ц а 9

**Нагрузка на субъекты РФ в бюджете 2013 г., млрд руб.**

| Составляющие бюджета              | 2012 г.             | 2013 г.             | Изменение |
|-----------------------------------|---------------------|---------------------|-----------|
| Консолидированный бюджет регионов | 6716,5              | 7764,8              | 1048,3    |
| Межбюджетные трансферты регионам  | 1357,8              | 1293,6              | 95,3      |
| Государственный долг субъектов    | 1437,3<br>1.01.2013 | 1476,8<br>1.01.2014 | 39,5      |
| Расходы из ТОМС                   | 871,7               | 985,4               | 113,7     |
| Дефицит, профицит                 |                     | -403,8              |           |

Источник: Данные Минфина к проекту федерального бюджета 2013 г.

Что делать, рекомендует Бюджетное послание Президента на 2013–2015 гг.: «В предстоящие годы необходимо завершить работу по распределению полномочий между уровнями публичной власти. Вместо практики делегирования субъектам Российской Федерации исполнения федеральных полномочий следует осуществлять передачу полномочий субъектам Российской Федерации на постоянной основе, обязательно предусмотрев и передачу субъектам Федерации постоянных источников доходов в экономически обоснованном объеме».

Это пожелание действует много лет, но *пока без последствий*.

Напротив, регулирование Центра увеличивается. Проиллюстрируем это на примере введения нового пособия на третьего и последующего ребенка, предусматривающего софинансирование из федерального и регионального бюджетов.

Знакомство с позицией Минтруда по реализации Указа Президента «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» удивляет. Казалось бы, Указ говорит о 50 проблемных, с естественной убылью населения регионах. Министерство же, *чтобы ограничить субсидии*, ввело массу дополнительных к Указу условий.

Например, Московская область при невысоком уровне рождаемости, ниже среднероссийского значения, не вошла в список регионов, которым дают субсидию на единую денежную выплату на ребенка многодетным семьям из-за высокой доли мигрантов, видимо, в надежде, что они будут способствовать деторождению. Башкирия и Татарстан также будут в 2013 г.

платить пособие за свой счет (Распоряжение Правительства РФ от 26 июня 2012 г. № 1354-р).

Но риск бедности для семьи при рождении 3-го и последующего ребенка существует независимо от региона, миграционного прироста или убыли населения. Получается, что права ребенка на материальную поддержку по территориям неравны, что противоречит международным обязательствам России. Бедным многодетным безразличны демографические показатели в месте проживания, они должны персонально поддерживаться, таков смысл стимулирования рождаемости.

Одна из причин сложившегося положения в том, что до сих пор в России *не выработано модели регулирования в сфере совместного ведения*, в т.ч. в сфере реализации социальной политики.

Нам представляется рациональным такое распределение бюджетных ассигнований между Федерацией и ее субъектами. Федеральный бюджет должен финансировать каждому субъекту Федерации *минимальный норматив социальной гарантии по выплате или услуге*, а все сверх этого минимума обеспечивает субъект Федерации за счет своего регионального бюджета. Такой порядок представляется справедливым в федерально устроенном государстве. Указанный подход может быть использован и при расширении финансовой самостоятельности и самообеспечения регионов, намеченном российским руководством.

Это же касается и главной нагрузки на регионы в предстоящие 3–5 лет — повышение оплаты труда бюджетников. По расчетам Высшей школы экономики, задача вывода их на уровень средней заработной платы по региону (а в 2017 г. — в 2 раза выше ее) требует 1,5% ВВП. При объеме ВВП на 2013 г. в 66 трлн руб. средства на указанное мероприятие составляют примерно 1 трлн руб. и при равномерном распределении по годам потребность составит 180–200 млрд руб. ежегодно. По мнению Минтруда, указанное повышение требует не только расходов бюджета, но и оптимизации работы бюджетных учреждений, сокращения численности работников, развития коммерческих услуг для населения и т.п. Так что положение надо признать очень напряженным.

Принимая во внимание резонансное значение обещаний Президента повысить зарплату бюджетников, финансовую напряженность положения субъектов в предстоящий период, необходима система отслеживания и контроля за ходом реализации президентской программы, расходами и результатами. Здесь возможно включение соответствующего показателя в ежегодный отчет губернаторов (по Указу Президента «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»). Возможно также использовать опыт отслеживания выполнения национальных проектов особой структурой на основе уже имеющейся системы автоматизированного наблюдения за приоритетными нацпроектами<sup>18</sup>. Вопрос, однако, в том, чтобы иметь по итогам наблюдения механизм корректировки неудач и распространения удачного опыта.

<sup>18</sup> Распоряжение Правительства РФ от 24.04.2007 г. № 516-р «О Концепции создания государственной автоматизированной системы информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами». Текст документа по состоянию на июль 2011 г.

\* \* \*

Таковы оценки и проблемы выполнения бюджета 2012 г., выявленные при его анализе. Однако, как показывает изучение результатов исполнения бюджета уже 2013 г., ситуация стала гораздо серьезнее. Дело в том, что указы Президента были ориентированы на рост ВВП, который не произошел и не ожидается в трехлетней перспективе. В такой ситуации маневры Минфина по сокращению социальных расходов страну не выручат. Нужна активная политика развития экономики. И социальные меры должны осуществляться так, чтобы ее стимулировать.

Это потребует, во-первых, существенного повышения роли консолидированного бюджета как информативного регулятора, показывающего более широкий и детальный фон всей складывающейся ситуации в масштабе России.

Во-вторых, нужна программа социальных мер, ориентированная на решения, способствующие оживлению экономики (ликвидация экономической бедности, оплата за результаты труда, обеспечивающая достойное содержание работника и ребенка, стимулирование занятости на высокотехнологических работах, вложения в качество рабочей силы, борьба с негативными явлениями, снижающими трудовой потенциал, и т.п.).

Наконец, в-третьих, важно предусмотреть в Бюджетном кодексе возможность реализации антикризисного варианта бюджета, направленного не столько на сокращение социальных расходов, сколько на мобилизацию всех ресурсов экономики и управления.