

*Ирина КАРАБАЕВА***БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР
ФОРМИРОВАНИЯ РИСКОВ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ***

Бюджетная политика уже на протяжении ряда лет формирует условия для возникновения рисков социального и экономического развития современной России. Опыт функционирования трехлетних бюджетов и прогнозов социально-экономического развития обозначил серьезные вопросы и претензии к сложившейся бюджетной концепции. Необходим ли современной российской экономике именно трехлетний бюджет? Как сочетаются бюджет и прогноз социально-экономического развития? Какова достоверность прогнозных показателей на двухлетний и трехлетний периоды? Существует ли реальный контроль за выполнением трехлетних бюджетов? К сожалению, практика последних лет показывает катастрофическое несовпадение прогнозных и фактических данных при реализации трехлетних бюджетов, формирование реальных угроз интересам предпринимательства, торможение в решении социальных проблем. В статье предлагаются определенные подходы к совершенствованию современной бюджетной концепции. Рассматриваются возможности реформирования института бюджетирования на основе реализации положений закона о государственном стратегическом планировании.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная политика, прогноз социально-экономического развития, стратегическое планирование, социальные риски, экономическая безопасность

JEL: H60, H12, H77, H131

В рамках Послания Президента РФ Федеральному собранию РФ 1 марта 2018 г. [1] была обнародована программа развития России на период 2018–2024 гг. После избрания В.В. Путина президентом России 18 марта 2018 г. эта программа из предвыборной превратилась в стратегическую линию развития российской экономики, а чуть позже была

* Статья подготовлена в рамках Программы ФНИ государственных академий наук на 2013–2020 гг. в соответствии с темой ГЗ № госрегистрации АААА-А17-117021750046-0 УДК 33:005 «Проблемы обеспечения социально-экономической безопасности в ходе развития государственного стратегического планирования».

конкретизирована в майском указе «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹.

В качестве приоритетной в послании президента поставлена задача увеличения ВВП страны к середине следующего десятилетия в полтора раза и четко определено, что «... для этого нам нужна экономика с темпами роста выше мировых. Непростая задача. Но это не благое пожелание, а базовое условие для прорыва в решении социальных, инфраструктурных, оборонных и других задач. Достижение таких темпов роста должно стать ключевым ориентиром для нового правительства» [1, С. 2].

В.В. Путин особо подчеркнул, что в России сегодня, по сути, сформирована новая макроэкономическая реальность с низкой инфляцией и общей устойчивостью экономики — «...значительно снизилась зависимость экономики и бюджета от колебаний цен на энергоносители. Мы нарастили объем золотовалютных резервов, и... в целом такой низкий уровень инфляции дает дополнительные возможности для развития». Однако, как отметил президент, устойчивость — это основа, но не гарантия дальнейшего развития. Мы не имеем права допустить, чтобы достигнутая стабильность привела к самоуспокоенности. Тем более что многие проблемы еще далеко не решены [1, С. 3].

По сути, в ежегодном послании Федеральному собранию и майском указе получили развитие положения Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 684 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации»² и «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года», утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208³.

Так, особыми разделами в рамках «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» выделены наиболее значимые для развития отечественной экономики и сохранения стабильности социума риски и угрозы:

- низкие темпы экономического роста, обусловленные внутренними причинами, в том числе ограниченностью доступа к долгосрочным финансовым ресурсам (п. 12.15 разд. II);
- усиление дифференциации населения по уровню доходов (п. 12.20 разд. II);
- снижение качества и доступности образования, медицинской помощи и, как следствие, снижение качества человеческого потенциала (п. 12.21 разд. II);
- неравномерность пространственного развития России, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития (п. 12.24 разд. II) и т.д.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 684 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/

³ Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года». URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201705150001.pdf>

Данные угрозы напрямую связываются в рамках Стратегии экономической безопасности с несбалансированностью национальной бюджетной системы (п. 12.16 разд. II) и недостаточно эффективным государственным управлением (п. 12.17 разд. II)⁴.

И еще одна цитата из выступления президента: «Для дальнейшего изменения структуры национальной экономики, наращивания ее конкурентоспособности необходимо на принципиально ином уровне задействовать источники роста. Где они?». Ответ дан буквально в следующем абзаце послания: «Прежде всего нужно четко выстроить приоритеты и повысить эффективность государственных расходов» [1, С. 3, 4].

***Риск сдерживания экономического роста —
базовый риск современной бюджетной концепции***

Итак, на первый план выходит задача *повышения эффективности государственных расходов*. Возможна ли ее реализация в условиях действующей бюджетной концепции?

Анализ величин и, главное, динамики показателей федерального бюджета дает основание утверждать следующее: критерием позитивной направленности бюджета разработчики считают прежде всего *его бездефицитность*, а обеспечить ее достижение предполагается *за счет сокращения расходов*. В результате происходит сокращение финансирования значимых для экономического и общественного развития сфер жизни страны (см. табл. I).

Т а б л и ц а I

***Ранжирование темпов роста расходов федерального бюджета
(по разделам классификации расходов бюджета)
на 2018—2020 гг. в порядке их убывания (в %)***

Разделы классификации расходов бюджета	Без учета индекса цен	С учетом индекса цен	Доля в суммарных расходах за 2018—2020 гг.
Все расходы	99,1	88,1	100,0
В том числе:			
обслуживание государственного и муниципального долга	120,8	107,4	5,1
здравоохранение	110,4	98,1	2,8
национальная безопасность и правоохранительная деятельность	108,3	96,2	12,9
образование	106,2	94,4	4,0
межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы России	102,7	91,3	4,9
охрана окружающей среды	102,0	90,7	0,6
национальная оборона	97,8	86,9	16,9

⁴ Там же. С. 5–6.

О к о н ч а н и е т а б л . 1

социальная политика	96,1	85,4	28,9
общегосударственные вопросы	96,0	85,4	7,6
национальная экономика	95,1	84,5	14,5
средства массовой информации	84,7	75,3	0,4
культура, кинематография	80,3	71,4	0,5
жилищно-коммунальное хозяйство	68,4	60,8	0,6
физическая культура и спорт	38,2	34,0	0,3

Источник: [3, С. 57].

Отметим, что на долю шести первых направлений расходования средств федерального бюджета, по которым расходы растут (но только без учета индекса цен), приходится 30,2% общего объема финансирования, предусмотренного на 2018–2020 гг. Иначе говоря, основная масса расходов (69,8%), согласно федеральному бюджету, ощутимо уменьшается (даже без учета индекса цен), в т.ч. расходы по таким социально-значимым статьям, как «Социальная политика», «Национальная экономика», «Охрана окружающей среды». Исключением в рамках этой тенденции является прогнозируемый рост расходов на обслуживание государственного долга, что лишний раз убеждает *в отсутствии в концепции бюджета подходов к решению задачи эффективного использования государственных расходов.*

Сокращается и основная масса расходов на ряд важнейших государственных программ (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Ранжирование некоторых государственных программ в порядке убывания темпов роста расходов на их выполнение в 2018–2020 гг. (в %)

Программа	Без учета индекса цен	С учетом индекса цен	Доля в суммарных за 2018–2020 гг. расходах
Развитие науки и технологий	116,6	103,7	2,1
Развитие образования	108,2	96,2	5,4
Развитие здравоохранения	107,4	95,5	3,4
Социальная поддержка граждан	101,6	90,3	14,8
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	99,4	88,4	7,3
Охрана окружающей среды	98,5	87,5	0,4
Содействие занятости населения	93,8	83,4	0,5

Источник: [3, С. 58].

При финансировании модернизации современной российской промышленности такими незначительными средствами трудно ожидать ее быстрого выхода на мировой уровень, хотя все эти госпрограммы,

а также ряд других государственных и федеральных целевых программ формально заявлены как способствующие повышению экономической безопасности и научно-технологическому развитию России.

Здесь уместно напомнить еще одно важное заявление в послании президента: «Технологическое отставание, зависимость означают снижение безопасности и экономических возможностей страны, а в результате — потерю суверенитета. Именно так, а не иначе обстоит дело» [1, С. 8].

Риски в социальной сфере, формируемые бюджетной концепцией

В послании президента определены социальные приоритеты развития российского общества: «Роль, позиции государства в современном мире определяют не только и не столько природные ресурсы, производственные мощности, ... а прежде всего люди, условия для развития, самореализации, творчества каждого человека. Поэтому в основе всего лежит сбережение народа России и благополучие наших граждан. Именно здесь нам нужно совершить решительный прорыв» [1, С. 11].

В федеральном бюджете также заявлено, что отдельным блоком современных задач национальной безопасности является повышение уровня жизни населения, рост реальных доходов, снижение уровня бедности и имущественного расслоения в обществе, повышение комфортности жизни. Однако и федеральный бюджет⁵, и «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [2] исходят из того, что оплата труда наемных работников в течение прогнозного периода будет оставаться относительно стабильной. А с учетом даже официальной инфляционной составляющей будет наблюдаться снижение темпов роста реальных доходов населения — практически до 1,1 и 1,2% в 2019 г. и 2020 г. соответственно. Это объясняется тем, что *сокращение дефицита бюджета достигается за счет сдерживания роста всех видов доходов населения*, особенно наемных работников и пенсионеров, а теперь и людей предпенсионного возраста, в соответствии с приближающейся пенсионной реформой.

Следует также отметить, что при практической фиксации низкого уровня жизни населения нулевой рост реальных доходов *исключает доходы населения из числа факторов, стимулирующих внутренний спрос*. Следовательно, они перестают быть движущей силой экономического роста. Не стоит также забывать «старую истину» о том, что фиксация низкого уровня заработных плат наемных работников как основной части реальных доходов из-за боязни раскрутить инфляцию лишает стимулов деятельность по внедрению новых высокопроизводительных дорогостоящих технологий.

В современной ситуации обращает на себя внимание и сдержанная динамика показателей, характеризующих уровень социальной поддержки населения (см. табл. 3).

⁵ Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (проект). URL: <http://base.garant.ru/56727430/>

В целом федеральный бюджет 2018–2020 гг. предусматривает, что расходы на реализацию государственной программы «Развитие здравоохранения» будут снижаться. Данные *таблицы 3* показывают, что, несмотря на то, что параметры этих расходов увеличены в 2018 г. на 6,6%, в 2019 г. на 7,4%, до 2020 г. они все же остаются ниже уровня 2017 г.

Так, в 2018 г. ассигнования на данную программу составят лишь 78,5% от уровня 2017 г., в 2019 г. — 84,4%. Вывести их на уровень, превышающий показатель 2017 г. на 7,4%, планируется только в 2020 г.

Справедливая критика Федерального закона № 415-ФЗ⁶ была отчасти учтена в федеральном бюджете: расходы на программу «Развитие образования» на 2018–2020 гг. увеличены (*см. табл. 3*). Вместе с тем в рассматриваемом документе отсутствует финансирование федеральной целевой программы «Русский язык» на 2016–2020 гг., а финансирование подпрограммы «Развитие и распространение русского языка как основы гражданской самоидентичности и языка международного диалога» незначительно.

Несмотря на то, что 2018–2020 гг. объявлены периодом, когда выполнение социальных обязательств государства перед гражданами станет основным приоритетом, в новом бюджете *произошло снижение ассигнований* на выполнение госпрограммы «Социальная поддержка граждан» по сравнению с предыдущими бюджетными проектировками (*см. табл. 3*). Параметры бюджета в 2018 г. ниже параметров, утвержденных Федеральным законом № 415-ФЗ, на 3,4%, а в 2019 г. — на 2,5%. К тому же с 2019 г. происходит снижение абсолютной суммы расходов на данную программу по сравнению с уровнем 2018 г. Таким образом, в 2020 г. запланированные расходы на данную программу будут выше, чем в 2017 г., на 1,6%, но ниже уровня 2018 г. на 0,9%. В целом можно оценить параметры финансирования данной программы как *стагнирующие*, что странно для исполнительной власти, прогнозирующей рост экономики на весь плановый период.

Предусмотренное в бюджете увеличение расходов на формирование доступной среды (*см. табл. 3*), по сравнению с Федеральным законом № 415-ФЗ, маскирует некоторое снижение расходов по этой программе по сравнению с уровнем 2017 г. Но это снижение было бы более существенным, если бы были оставлены без изменения положения действующего закона.

Расходы на программу «Содействие занятости населения» в целом несколько сокращены по сравнению с параметрами, предусмотренными в Федеральном законе № 415-ФЗ (*см. табл. 3*). Вместе с тем относительно уровня 2017 г. их сокращение достаточно существенно.

Так, в 2018 г. они будут ниже уровня 2017 г. почти на 9%, в 2019 г. — на 7,5%, а в 2020 г. — на 6,2%. Наиболее серьезное снижение зафиксировано по разделу «Социальные выплаты безработным гражданам и оптимизация критериев назначения и размеров пособия по безработице».

⁶ Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». URL: <https://rg.ru/2016/12/23/budjet-dok.html/>.

Т а б л и ц а 3
Динамика расходов на реализацию государственных программ по основным направлениям социально-культурных мероприятий в федеральном бюджете на 2018–2020 гг. (в млн руб.)

Наименование программ	2017	2018			2019			2020	
		Федеральный закон № 415-З	Законопроект	Прирост к закону, в %	Федеральный закон № 415-ФЗ	Законопроект	Прирост к закону, в %	Законопроект	Прирост к закону-проекту на 2019 г., в %
Здравоохранение	314 989,1	281 519,8	300 090,0	106,6	247 390,1	265 711,4	107,4	338 403,5	127,4
Развитие образования	458 252,1	456 703,8	480 607,6	105,2	458 960,1	484 454,0	105,6	495 761,1	102,3
Социальная поддержка граждан	1 295 789,2	1 375 619,9	1 328 626,4	96,6	1 347 387,9	1 313 065,1	97,5	1 316 714,0	100,3
Доступная среда	50 234,7	45 880,5	49 554,5	108,0	45 657,5	49 433,3	108,3	49 870,7	100,9
Содействие занятости населения	49 754,6	46 429,7	45 434,7	97,9	46 910,0	46 012,8	98,1	46 681,1	101,5

Источник: [3, С. 53]

Таким образом, приходится констатировать, что федеральный бюджет на 2018—2020 гг. построен на минимизации расходов в социальной сфере. Кроме того, в федеральном бюджете отсутствует решение ряда наиболее острых социальных проблем для современного российского общества:

- обеспечение трудоустройства молодежи со средним и высшим профессиональным образованием;
- ухудшение материального положения пожилых за счет снижения реальной пенсии;
- обеспечение детей младшего возраста яслями и детскими садами;
- сохранение сложившегося неравенства в уровне жизни в связи с отказом от прогрессивного налога на личное богатство.

Сложности современного периода развития отечественной экономики, стоящие перед страной задачи ускорения темпов роста и инновационного обновления производства, изменения качественной структуры человеческого капитала, снижения социального расслоения российского общества, к сожалению, не могут быть решены в ситуации реализации современной бюджетной концепции. Но, как мы знаем, трехлетний федеральный бюджет утвержден и последовательно реализуется. Что же, необходимо кардинальное изменение бюджетной концепции уже сейчас, не дожидаясь результатов выполнения трехлетнего бюджета?

Очевидно, да.

При этом в сложившейся ситуации речь должна идти не о корректировке отдельных параметров и пропорций бюджета, а об изменении как бюджетной, так и экономической ограничительной концепции развития российской экономики в целом.

Основные просчеты и противоречия современной бюджетной концепции

В середине первого десятилетия XXI в. начался переход от разработки годового федерального бюджета и прогноза социально-экономического развития Российской Федерации к политике среднесрочного (трехлетнего) бюджетного планирования и прогнозирования. В конечном счете были сформированы два документа, разрабатываемые и утверждаемые одновременно: проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

На сегодня уже сформировался определенный опыт функционирования трехлетних бюджетов и прогнозов социально-экономического развития, соответственно, возникли и серьезные вопросы, а зачастую и претензии к сложившейся концепции среднесрочного планирования бюджетной политики.

Первый вопрос. Бюджет на трехлетний период (в соответствии с действующим законодательством) формируется как жесткий плановый документ, а прогноз социально-экономического развития, описывающий этот период, воспринимается как ориентированная на корректировку проектная разработка. Какой документ является приоритетным?

Вопрос второй. Почему среднесрочные бюджеты не имеют базовой стратегической задачи?

Например, в конце ноября 2017 г. Президент выступил с демографической программой. Очевидно, что для ее реализации необходимы четкие производственные задачи — создать конкретные производства, построить соответствующие производственные и социальные объекты и т.д. Тогда и определится конкретный срок трех-, четырех- или пятилетки. Ведь в свое время пятилетний период государственных планов определялся именно потому, что пять лет составляли срок длительности строительства крупных заводов, реализации крупных проектов, т.е. для того времени данный период определял объективный воспроизводственный цикл. Возможно, сейчас, в условиях четвертого этапа НТР, процессы ускорились? Но тогда необходимо объективное обоснование трехлетнего горизонта бюджетной политики.

Вопрос третий. Существует ли реальный контроль за выполнением трехлетних бюджетов?

Этот вопрос особенно актуален, т.к. сегодня отсутствует публичный ежегодный анализ выполнения трехлетних бюджетов с выявлением причин отклонений при их выполнении.

Чтобы ответить на поставленные вопросы, перейдем к анализу ситуации с выполнением трехлетних бюджетов в реальной практике. Для этого последовательно проанализируем результаты трех утвержденных и уже выполненных федеральных бюджетов периода 2012–2016 гг. и рассмотрим особенности их исполнения (см. табл. 4).

Как видим, в представленных в *таблице 4* трех трехлетних бюджетах *дважды* встречается 2013 г. и *трижды* 2014 г. А это означает, что для каждого из этих годов *были разработаны 2 и 3 самостоятельных бюджета соответственно*. Причем эти бюджеты существенно отличаются друг от друга.

Так, дефицит бюджета на 2013 г., составленного в рамках трехлетки на 2012–2014 гг., был предусмотрен в размере 1,6% к ВВП, а в трехлетке 2013–2015 гг. — в размере 0,8% к ВВП. На 2014 г. было разработано три бюджета: в рамках трехлетки на 2012–2014 гг. с дефицитом 0,7% к ВВП, в рамках трехлетки 2013–2015 гг. — в размере 0,2% к ВВП и в рамках трехлетки 2014–2016 гг. — в размере 0,6% к ВВП. И это *совершенно разные бюджеты*.

Закономерен вопрос — по какому из них жила страна в 2014 г. и на основе каких показателей оценивались результаты финансовой политики государства?

Для ответа на него обратимся к сегодняшней ситуации. Страна заканчивает 2018 г., и на этот год имеются два бюджета: один разработан в рамках трехлетки на 2017–2019 гг., где этот год был вторым годом трехлетнего бюджета, и другой — на 2018–2020 гг., где этот год стал первым. По какому из бюджетов живет Россия в 2018 г.?

Конечно же, по последнему. А он значительно отличается от предыдущего бюджета на данный период, т.к. принят ряд решений, которых не было год назад. Это и приближение МРОТ к прожиточному минимуму, что потребует пересмотра уровня расходов на рост зарплат и ряда пособий. Это и учет очень крупной демографической программы, объявленной президентом. Это и решение вопроса по военным пенсиям. Это и выборочное повышение зарплат педагогам, социальным работникам и врачам.

Т а б л и ц а 4

Основные параметры федеральных бюджетов на 2012–2014 гг., 2013–2015 гг. и 2014–2016 гг. и их выполнение

Наименования	2012–2014			2013–2015			2014–2016		
	2012	2013	2014	2013	2014	2015	2014	2015	2016
Бюджеты									
Доходы — всего, трлн руб.	11,8	12,7	14,1	12,9	14,1	15,6	15,1	15,8	16,5
В % к ВВП	20,1	19,6	19,4	19,3	19,0	18,8	19,5	19,0	18,4
В % к предыдущему году	106,4	107,9	110,9	101,5	109,3	110,6	107,2	104,6	104,4
Расходы, всего трлн руб.	12,7	13,7	14,6	13,4	14,2	15,6	15,5	16,3	17,0
В % к ВВП	21,6	21,2	20,1	20,1	19,2	18,8	20,0	19,6	19,0
В % к предыдущему году	114	108,5	100,2	104,4	106,0	110,0	111,1	105,2	104,3
Дефицит (-), профицит (+), трлн руб.	-0,9	1,0	0,5	-0,52	-0,14	0,02	-0,43	-0,5	-0,5
В % к ВВП	-1,5	-1,6	-0,7	-0,8	-0,2	-0,01	-0,6	-0,6	-0,6
Исполнение*									
Доходы — всего, трлн руб.	12,9	13,0	14,5	13,0	14,5	13,6	14,5	13,6	13,5
В % к предыдущему году									
Расходы — всего трлн руб.	12,9	13,3	14,8	13,3	14,8	15,6	14,8	15,6	16,4
В % к предыдущему году									
Дефицит (-), профицит (+), трлн руб.		-0,3	-0,34	-2,0	-0,34	-2,0	-0,34	-2,0	-3,0
В % к ВВП		-0,6	-0,4	-0,6	-0,4	-2,5	-0,4	-2,5	-3,5

Источники: [4, С. 179; 5, С. 177; 6, С. 171; 7, С. 161; 8, С. 171–177].

* Впоследствии в справочниках «Россия в цифрах» эти данные незначительно уточнялись, что никак не влияет на аналитические выводы. К сожалению, в статистических справочниках «Россия в цифрах» Росстат перестал публиковать полный баланс федерального бюджета.

Ну а что же с предыдущим бюджетом на 2018 г.?

Складывается впечатление, что о нем надо забыть так же, как через год будут забыты разработанные ранее бюджеты на 2019 и 2020 гг., и страна будет жить по бюджету, разработанному в рамках новой трехлетки на 2019—2021 гг. уже с учетом реализации налоговой и пенсионной реформы.

Таким образом, так называемая среднесрочная бюджетная политика представляет собой не что иное, как очередной миф о реализации концепции планового поступательного развития современной российской экономики.

Некорректность сочетания плана и прогноза в рамках бюджетной концепции

Рассмотрим также, как складывалась судьба реализации прогнозов социально-экономического развития (см. табл. 5).

Т а б л и ц а 5

***Динамика важнейших сфер экономики по прогнозам и фактический рост
(в % к предыдущему году)***

Наименование показателей	Прогноз к трехлетке 2012—2014 гг.			Фактически		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
ВВП	103,7	104,0	104,6	103,5	101,3	100,7
Промышленность	103,4	103,9	104,2	103,4	100,4	101,7
Инвестиции в основной капитал	107,8	107,1	107,2	106,6	100,8	98,5
Розничный товарооборот	105,5	105,3	105,5	106,3	103,9	102,7
Реальные денежные доходы населения	105	104,8	105,3	105,0	104,0	99
Инфляция	5—6	4,5—5,5	4—5	106,6	106,5	111,4
Наименование показателей	Прогноз к трехлетке 2013—2015 гг.			Фактически		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
ВВП	103,7	104,3	104,5	101,3	100,7	97,2
Промышленность	103,7	103,7	103,7	100,4	101,7	96,8
Инвестиции в основной капитал	107,2	107,3	107,9	100,8	98,5	89,9
Розничный товарооборот	105,4	105,8	105,8	103,9	102,7	90,0
Реальные денежные доходы населения	103,7	105,2	105,3	104,0	99,0	97,0
Инфляция	5—6	4—5	4—5	6,5	11,4	12,9
Наименование показателей	Прогноз к трехлетке 2014—2016 гг.			Фактически		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
ВВП	103,0	101,2	102,3	100,7	97,2	99,8
Промышленность	102,2	101,6	101,7	101,7	96,8	101,1

О к о н ч а н и е т а б л . 5

Инвестиции в основной капитал	103,9	102,7	102,5	98,5	89,9	99,1
Розничный товарооборот	104,0	100,6	102,9	102,7	90,0	95,4
Реальные денежные доходы населения	103,3	100,4	102,6	99,0	97,0	94,0
Инфляция	4,5–5,5	5–6	4–5	11,4	12,9	5,4

Источник: [8, С. 38, 39, 117, 445].

Даже без тщательного анализа *таблица 5* наглядно демонстрирует катастрофическое несовпадение прогнозных и фактических данных. Как видим, темпы роста ВВП резко упали уже в 2013 г., когда цены на нефть были еще очень высокими, и никаких западных санкций еще не было. Это должно было насторожить экономический блок правительства. Но не насторожило. На первый план были выдвинуты сбалансированность и снижение дефицита бюджета.

Однако уже в конце 2013 г. стало очевидно, что российская экономика входит в рецессию: резко упали темпы роста ВВП, практически приостановился рост инвестиций в основной капитал, перестала снижаться инфляция. В последующие годы, когда рост ВВП очевидно приостановился, а инвестиции в основной капитал и реальные доходы населения начали снижаться, Минэкономразвития России продолжало прогнозировать рост ВВП в 2014 г. на 4,6%, а в 2015 г., когда все показатели вошли в минус и инфляция резко скакнула вверх, — на 4,5%, инвестиций — на 7,3%, доходов населения — на 7,9%, инфляция же по прогнозу должна была снизиться на 1 п.п. И в последующей трехлетке, когда страна уже два года жила в условиях рецессивной экономики, на 2016 г. по всем показателям, указанным в *таблице 2*, прогнозировался рост на 2–3%, а по инфляции — дальнейшее снижение.

Очевидно, что плановый, законодательно подтвержденный, статус трехлетнего бюджета никоим образом не повлиял на безответственность правительственного прогноза.

Напомним, федеральный бюджет был принят Государственной думой 24 ноября 2017 г., одобрен Советом Федерации 29 ноября 2017 г. и утвержден Президентом России 5 декабря 2017 г. Необходимо также упомянуть, что этот бюджет был принят и утвержден *в тесной увязке с прогнозом Минэкономразвития*. Напомним темпы прироста ВВП в рамках этого прогноза: 2018 г. — 2,1%, 2019 г. — 2,2%, 2020 г. — 2,3%.

Но уже 4 декабря 2017 г. Минэкономразвития заявило, что собирается пересмотреть этот прогноз, т.к. цены на нефть будут выше, чем заложенные в бюджет, а его доходы и расходы будут изменены, если пересмотреть и бюджетное правило и увеличить цену отсечения. Минфин резко возразил против этого. И началась бурная дискуссия, касающаяся пересмотра только что принятого бюджета. В итоге прогноз, за выполнение которого никто не несет реальной ответственности, пересилил жесткий плановый бюджет, сделав его таким же безответственным.

Закономерно возникает вопрос: как же в таких условиях непрерывного пересмотра запланированных позиций правительство пред-

полагает формировать стратегические планы управления российской экономикой?

Нужно отдать должное активности и энергии президента, решающего в режиме прямой линии наиболее острые социальные, инвестиционные, кадровые, демографические, экологические и все иные задачи. Однако действенность модели государственного управления экономикой, основанной на россыпи отдельных поручений и решений, которые вряд ли могут быть сбалансированы между собой и с экономикой в целом, в современных условиях, очевидно, неэффективна. Представляется, что это понимает и руководство страны, принявшее закон о стратегическом планировании, а соответственно, и необходимости реализации комплекса мер по совершенствованию бюджетной концепции государства.

***Изменение бюджетной концепции как возможность
нивелирования рисков социально-экономического развития России***

Все сказанное требует принципиального решения вопроса о целесообразности формирования трехлетних бюджетов, а также методах их включения в систему стратегического планирования.

В современных условиях трехлетние бюджеты служат приоритетным ориентиром для бизнеса, который внимательно следит за намерениями правительства при принятии своих решений. Очевидно, что такой бюджет является для бизнеса *важным прогнозным ориентиром* по базовым направлениям развития экономической и социальной ситуации в стране. Очевидно также, что бизнесу не нужен бюджет, разработанный по всем правилам, с многочисленным и очень трудоемким приложением расписания всех расходов по министерствам, федеральным целевым программам, указам президента, субъектам Федерации и т.д., а также всех доходов по множеству налогов и иных фискальных поступлений.

Представляется целесообразным *изменить порядок разработки бюджета и прогноза* социально-экономического развития как параллельных документов. Необходимо сформировать единый документ, в котором на первый год будет разработан в полном формате, со всеми приложениями, федеральный бюджет. На последующие же два года целесообразно формировать прогноз социально-экономического развития, в котором будут представлены основные направления экономической, в т.ч. бюджетной, политики государства с учетом вариативности прогнозных заданий и показателей.

И если структура и содержание годового бюджета формируются на основе уже устоявшейся и наработанной системы форм и методов, то последовательное формирование и развитие концепции среднесрочного и стратегического прогнозирования бюджетной политики требует разработки системы основополагающих принципов. Процесс формирования и реализации стратегического прогноза социально-экономического развития должен обладать для этого совершенно определенными свойствами.

Во-первых, прогноз должен разрабатываться не отдельной группой (пусть самых квалифицированных) специалистов, а всей страной.

Эта на слух очень пафосная фраза означает, что стратегический прогноз социально-экономического развития должен быть единой суммой стратегических прогнозов развития предприятий, субъектов Федерации, федеральных министерств. Данные прогнозы необходимо разрабатывать на одинаковый период по сводимой системе показателей, установленной Минэкономразвития России, и с целью сведения в единый документ. Конечно, возникает вопрос о правомерности обязывать коммерческие предприятия разрабатывать и представлять в Минэкономразвития свои стратегические прогнозы. Но это вполне правомерно для унитарных предприятий, госкорпораций, бизнеса, в котором заметная часть акций принадлежит государству, и бизнеса, работающего с государством на контрактной основе. При таком подходе к разработке прогноза социально-экономического развития страны можно привлечь подавляющее число предприятий. И главное, каждое предприятие, субъект Федерации, министерство должны видеть себя в структуре данного стратегического прогноза социально-экономического развития.

Во-вторых, прогноз социально-экономического развития должен быть тщательно сбалансирован по всем параметрам и разделам.

Эту работу в основном может практически осуществить только Минэкономразвития, в котором должны быть существенно усилены балансовые службы.

Особое значение приобретает сбалансирование стратегического прогноза социально-экономического развития страны с годовыми федеральными и субфедеральными бюджетами. Прогноз неизбежно будет разрабатываться поэтапно. Уже вариант, разработанный Минэкономразвития на начальном этапе, должен явиться заявкой этого министерства на объем бюджетного финансирования, необходимый для формирования потоков финансовых ресурсов на экономическое развитие. Вероятно, что Минфин не будет согласен с этой заявкой и будет настаивать на значительно меньших бюджетных расходах. Это обычный конфликт интересов, который правомерен между Минэкономразвития и Минфином и требует создания административного механизма согласований этого конфликта. Здесь одинаково опасно отдавать безусловный приоритет только одному из интересов. В настоящее же время этот приоритет отдается в основном Минфину, что и формирует многие наши трудности.

В-третьих, стратегический прогноз социально-экономического развития страны должен содержать задания, за выполнение которых есть ответственные.

Здесь опять возникает вопрос о правомерности заданий для бизнеса. По нашему мнению, задания для предприятий любой формы собственности могут даваться только на основе контрактов, заключенных предприятиями с государством. Но руководство субъектов Федерации и федеральные министерства должны нести определенную административную ответственность за разработанные ими задания. Это повысит ответственность всей вертикали власти за заявленные результаты.

В-четвертых, необходим ежегодный публичный контроль за выполнением прогнозов и стратегий социально-экономического развития как на уровне страны в целом, так и на всех ступенях вертикали власти.

Перечисленные выше условия позволяют это сделать. Надо, чтобы такой контроль влиял на ход выполнения документа, причины отклонений и предлагал бы меры по выправлению ситуации. Целесообразна также законодательно зафиксированная оценка работы правительства, отдельных губернаторов и министров за отчетный период.

В-пятых, при соблюдении указанных выше условий должна быть резко повышена роль Минэкономразвития России.

Сейчас она мизерная. Недаром по рейтингу влияния СМИ (регулярно публикуемому «Независимой газетой») министр финансов и глава Центробанка находятся, как правило, на 7–10-м местах, а министр экономического развития — в четвертой десятке.

Полагаем целесообразным повысить и статус министра экономического развития России. Логично было бы, чтобы он получил должность вице-премьера, т.е. руководителя всего экономического блока правительства. И конечно, разработка стратегического прогноза социально-экономического развития страны должна быть прежде всего поручена Минэкономразвития России. Только оно может тесно работать со всей вертикалью власти при разработке этой стратегии и обеспечить соблюдение всех указанных выше условий.

Создание единого трехлетнего финансового документа, включающего годовой федеральный бюджет на текущий период и прогноз социально-экономического развития страны на последующие два года, позволит в итоге реализовать положения Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁷ и задачи ускорения экономического и социального развития страны, заложенные в майском указе от 7 мая 2018 г. № 204.

Список литературы

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 1 марта 2018 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/

2. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/2e83e62b-ebc6-4570-9d7b-ae0beba79f63/prognoz2018_2020

3. Караваева И.В., Бухвальд Е.М., Казанцев С.В. и др. Федеральный бюджет России на 2018–2020 годы: новый шаг к победе над дефицитом и инфляцией? // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 1. С. 40–61.

4. Россия в цифрах. 2013. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2013.

5. Россия в цифрах. 2014. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2014.

⁷ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

6. Россия в цифрах. 2015. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2015.

7. Россия в цифрах. 2016. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2016.

8. Россия в цифрах. 2017. Краткий статистический сборник. М.: Росстат, 2017.

BADGET POLICY AS A FACTOR OF FORMATION OF RISKS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF RUSSIA

The modern budget concept creates obvious prerequisites for the formation of risks in the implementation of the tasks of social and economic development of Russia in the medium term. Experience of functioning of three-year budgets has designated serious questions and claims to the developed budgetary concept. Does the modern Russian economy need a three-year budget? How is the budget and forecast of socio-economic development combined? What is the reliability of the forecast for the two-year and three-year periods? Is there any real control over the implementation of the triennial budgets? Unfortunately, the practice of recent years shows a catastrophic mismatch of forecast and actual data in the implementation of three-year budgets, the formation of real threats to the interests of business, deceleration in solving social problems. The article suggests certain approaches to the improvement of the modern budget concept. Possibilities of reforming of Institute of budgeting on the basis of implementation of provisions of the law on the state strategic planning are considered.

Key words: budget, budget concept, economic security, forecast of socio-economic development, strategic planning, social risks.

JEL: H60, H12, H77, H131

Дата поступления — 07.09.2018 г.

КАРАВАЕВА Ирина Владимировна

доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН, руководитель сектора экономической безопасности, главный научный сотрудник Института экономики РАН;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: ikaravaeva30@inecon.ru

KARAVAEVA Irina V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Academician Academy of Natural Sciences, Head, the Sector of Economic Security, Chief Researcher, Institute of Economy, RAS; Federal State Budgetary Institute of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: ikaravaeva30@inecon.ru

Для цитирования

Караваяева И. Бюджетная политика как фактор формирования рисков социально-экономического развития России // Федерализм. 2018. № 3. С. 47–62.