

Сергей ВАЛЕНТЕЙ, Людмила ЛЫКОВА,
Владимир СЛЕПОВ, Алла ЧАЛОВА

АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИИ БЮДЖЕТНОЙ КОНСОЛИДАЦИИ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА 2017–2019 гг.

Исследование параметров государственного бюджета во все времена относилось к одному из наиболее интересных вопросов, к которым обращались не только экономисты, но и все граждане. Это вполне объяснимо, поскольку данные параметры определяют направления развития как страны, так и ее регионов. В статье предлагается авторский взгляд на сущность бюджетной консолидации как ключевой концепции российской бюджетной политики на федеральном уровне в среднесрочной перспективе. На примере анализа Проекта федерального бюджета Российской Федерации на 2017–2019 гг. дана критическая оценка ключевых подходов и инструментов бюджетной консолидации как условия обеспечения сбалансированности федерального бюджета, ее воздействия на экономику и бюджетную систему России.

Ключевые слова: бюджетная консолидация, непроизводительные бюджетные расходы, производительные бюджетные расходы, секвестр бюджета, федеральный бюджет, эффективность бюджетных расходов

Обсуждение главного финансового документа Российской Федерации – федерального бюджета всегда было бурным. И причина здесь не только в том, что от его параметров зависит экономическое благополучие как секторов экономики, так и социальных групп населения. Для российских реалий конкретные параметры федерального бюджета напрямую связаны с выбором модели социально-экономического развития.

В условиях, характеризующихся общим спадом производства, падением цен на нефть, санкциями, вопрос о том, какой федеральный бюджет будет принят, имеет, без преувеличения, жизненно важное значение. Дилемма состоит в следующем: если бюджет нацелен на развитие экономики, Россия имеет шанс вступить в группу развитых стран; если же он нацелен на консервацию прежней модели социально-экономического развития, Россия рискует попасть в число «обслуживающих» развитые страны и новые индустриальные государства.

**Механизмы управления общественными финансами
в мире и в Российской Федерации**

Непрекращающаяся рецессия российской экономики с переходом в среднесрочной перспективе в устойчивую стагнацию ставит вопрос о необходимости поиска новых подходов к обеспечению сбалансированности бюджетной системы. Решение этой задачи, учитывая факт существенного сжатия бюджетных доходов на всех уровнях управления, ограниченности бюджетных источников для финансирования государственных обязательств, требует *изменения концепции формирования и исполнения бюджетов органов власти*. В основу такой концепции ляжет, как правило, жесткая финансовая политика. Ее цель — усиленная мобилизация ресурсов в бюджет, сокращение объема бюджетных расходов и поиск внутренних бюджетных резервов, в т.ч. за счет повышения эффективности использования бюджетных средств, поскольку именно бюджетные расходы отражают качество и результативность государственной деятельности. Данная политика, именуемая «бюджетная консолидация», была принята в качестве ключевой концепции формирования и исполнения федерального бюджета Российской Федерации с 2015 г.

История ориентации на бюджетную консолидацию, вначале в качестве временной цели, затем — в качестве необходимого условия сбалансированности государственных финансов, берет начало с конца 2008 г. как ответ на последствия мирового финансового кризиса в экономиках Еврозоны. Одним из существенных отрицательных последствий мирового финансового кризиса стало повышение уровня разбалансированности государственных бюджетных систем отдельных стран. Как условие оздоровления финансов общественного сектора остро встала необходимость пересмотра ключевых основ их национальных бюджетных политик.

В этой связи министерствами финансов G8 были разработаны принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами¹. При этом первоначальная трактовка бюджетной консолидации подразумевала реализацию на каждом уровне бюджетной системы страны пяти ключевых элементов управления общественными финансами.

Первый. Четкое и однозначное определение ответственности и полномочий органов исполнительной власти, осуществляющих выработку и реализацию бюджетной политики, а также организацию составления и исполнения бюджета своего уровня.

Второй. Отражение всех доходов и расходов органа власти в едином бюджете, без увязки определенных видов доходов с конкретными направлениями расходов.

Третий. Минимизация внебюджетных фондов и резервов (за исключением законодательно созданных фондов социального страхования, а также стабилизационных фондов и фондов будущих поколений).

Четвертый. Планирование и исполнение текущих и инвестиционных расходов, а также бюджетных программ в рамках единых процессов и процедур.

¹ Аналитические материалы к документу, представленному Министерством финансов Российской Федерации к встрече министров финансов «Группы восьми» / URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2006/10/pfggopf_rus.pdf.

Пятый. Наличие эффективной системы проведения бюджетных платежей, управления единым счетом бюджета и учета бюджетных обязательств.

Очевидно, что при такой трактовке содержания процесса консолидации бюджета и бюджетного процесса основной акцент делается на:

- повышении контроля поступления средств в бюджеты;
- результативности и эффективности бюджетных расходов.

Пять перечисленных элементов управления общественными финансами Министерство финансов РФ начало внедрять еще до начала экономического кризиса в России. Однако необходимость адаптации конструкции федерального бюджета к ухудшающимся экономическим условиям и обеспечения ее сбалансированности потребовали *дополнения указанных механизмов рестрикционными мерами*. Нельзя не понимать, что курс на бюджетную консолидацию означает *отказ от стимулирования экономического роста* посредством наращивания государственного потребления и государственных инвестиций, которые в настоящее время являются замыкающим звеном бюджетных расходов. На данную политику четко сориентирован Проект федерального бюджета на 2017 г. (далее – Проект) и на плановый период 2018–2019 гг.

Попытаемся в этой связи охарактеризовать ожидаемое воздействие заложенных в Проект инструментов бюджетной консолидации на экономику и бюджетную систему Российской Федерации.

Проект федерального бюджета и перспективы экономического роста

Безусловно, *позитивным* моментом проекта федерального бюджета на 2017–2019 гг. является *возобновление трехлетнего формата планирования* его параметров. Это обеспечивает определенность в области бюджетной политики, позволяя оценить ее результаты в среднесрочном периоде.

В основу Проекта положен базовый сценарий прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017–2019 гг. (см. табл. 1). Данный прогноз предполагает:

- более низкий уровень среднегодовой цены на нефть (40 долл. за барр.), закладываемой в расчет нефтегазовых доходов федерального бюджета в сравнении с ее ожидаемой среднегодовой величиной в 2016 г. (41 долл. за барр.);
- целевой уровень инфляции в течение всего планируемого бюджетного цикла в 4%;
- снижение среднегодового валютного курса рубля с 2018 г.;
- сохранение в отрицательной зоне инвестиций в основной капитал в 2017 г. с незначительным их ростом в 2018–2019 гг.;
- выход из отрицательной зоны динамики реально располагаемых доходов населения с сохранением низких значений.

При этом темпы роста ВВП, по прогнозу, выйдут на положительное значение уже с 2017 г., а с 2018 г. превысят 1,5% в год, что *вступает в противоречие* как с заложенной в прогноз базовой ценой на нефть на уровне ниже 2016 г., так и с другими ключевыми макроэкономическими параметрами. Это подтверждается тем, что в соответствии с предыдущим вариантом прогноза, составленным по сценарию «базовый плюс», рост

российской экономики темпами свыше 1,5% в год предполагался при цене на нефть 48 долл. за барр. Ожидаемая оценка среднегодовой цены нефти в 2016 г. на уровне 41 долл. за барр. при более высокой инфляции оставляет динамику ВВП в отрицательной зоне (-0,6%). Кроме того, установленный в прогнозе целевой показатель инфляции в 4% в год на весь период бюджетного цикла, а также устойчивое сокращение расходов федерального бюджета позволяет предположить *дальнейшее сжатие* реально располагаемых доходов населения, сокращение заработной платы в реальном выражении, а следовательно, и объема потребительского спроса, что негативно повлияет на динамику розничной торговли и инвестиций.

Т а б л и ц а 1

**Прогноз социально-экономического развития РФ в 2016–2019 гг.,
базовый сценарий**

Показатели	2016 оценка	2017 прогноз (окт.)	2018 прогноз (окт.)	2019 прогноз (окт.)
Цена на нефть Urals, \$/ барр.	41	40	40	40
Инфляция (ИПЦ) на конец года, в %	5,8	4,0	4,0	4,0
Курс доллара, руб.	67,5	67,5	68,7	71,1
ВВП, прирост в %	-0,6	0,6	1,7	2,1
Инвестиции в основной капитал, прирост в %	-3,7	-0,5	0,9	1,6
Реально располагаемые доходы, прирост в %	-5,6	0,2	0,5	0,8
Реальная зарплата, прирост в %	0,3	0,4	2,0	1,6
Розничная торговля, прирост в %	-4,6	0,5	1,1	1,8
Промышленность, прирост в %	0,4	1,1	1,7	2,1
Экспорт, млрд \$	279	284	290	297
Импорт, млрд \$	187	194	200	207
Безработица, в %	5,9	5,9	5,8	5,7

Источник: Составлено авторами на основе данных официального сайта Министерства экономического развития / URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/>.

Вместе с тем, согласно фундаментальному принципу экономического развития *любой национальной экономики с конца XIX в.*, основу ее роста составляет именно рост инвестиций в основной капитал, сохранение которых в отрицательной зоне не может обеспечивать вывод ВВП на положительную траекторию. Без дополнительного внешнего стимулирования экономического роста, к которому в Российской Федерации относится увеличение мировых цен на нефть, рост ВВП темпами свыше 1% в год может происходить с временным лагом в 1,5–2 года после возобновления

устойчивой положительной динамики инвестиций. Поскольку выход инвестиций в основной капитал на положительные темпы роста свыше 1,5%, согласно прогнозу, предусматривается только с 2019 г. (1,6%), считаем, что устойчивых оснований для роста ВВП России в среднесрочном бюджетном цикле нет.

Кроме того, заложенные в прогноз значения среднегодового валютного курса рубля вступают в противоречие с целевым уровнем инфляции. Они не отражают реальной ситуации развития экономики России в рассматриваемом бюджетном цикле, а *используются лишь для балансировки доходов и расходов федерального бюджета* в соответствии с необходимым целевым значением бюджетного дефицита. Такое использование параметров прогноза исключительно *повышает риски неисполнения федерального бюджета* в заданных параметрах, *усиливая неопределенность бюджетной политики* в последующем цикле, что в целом негативно повлияет на ожидания экономических агентов.

Оценка ключевых параметров Проекта федерального бюджета в трехлетний период показывает, *что впервые в его конструкцию заложено более быстрое сокращение расходов в сравнении с темпами сокращения доходов*.

Так, доходы федерального бюджета в реальном выражении в 2017 г. сокращаются на 3,4% к их ожидаемому уровню в 2016 г.², в 2018 г. они останутся на уровне 2017 г., с ростом на 1,9% в 2019 г. к уровню 2018 г. По отношению к прогнозируемому в Проекте уровню ВВП доходы федерального бюджета сократятся с 16,1% в 2016 г. до 15,5% в 2017 г. с дальнейшим снижением до 15,0% в 2019 г., т.е. на 1,1% к ВВП за трехлетний период (см. табл. 2). Ненефтегазовые доходы федерального бюджета в Проекте снижаются на 0,8% к ВВП относительно их уровня в 2016 г., в то время как нефтегазовые доходы сокращаются к ВВП на 0,4% к их уровню в 2016 г. до 5,4% в 2019 г. За счет этого доля нефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета снизится с 64,3% в 2016 г. до 64% в 2019 г.

Расходы федерального бюджета с учетом заложенного целевого показателя инфляции в 4% в реальном выражении сокращаются более чем на 5% в 2017–2018 гг. и на 3,9% в 2019 г. Относительно ВВП их динамика также сокращается с 19,8% в 2016 г. до 16,2% в 2019 г., т.е. на 3,6% к ВВП за трехлетний период. Такая динамика расходов в реальном выражении обусловлена «замораживанием» их реального уровня по открытой части и продолжающейся политикой бюджетной консолидации в прогнозируемом периоде.

Т а б л и ц а 2

Ключевые параметры Проекта федерального бюджета РФ в 2017–2019 гг.

Показатели	2016	2017	2018	2019
Доходы, млрд руб.	13 368,6	13 487,6	14 028,5	14 844,8
в % к ВВП	16,1	15,5	15,2	15,0
Нефтегазовые доходы, млрд руб.	4777,5	5050,0	5113,8	5347,8

² С учетом поступлений от дивидендов, связанных с продажей 19,5% акций компании «Роснефть».

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 2

в % к ВВП	5,8	5,8	5,5	5,4
Ненефтегазовые доходы, млрд руб.	8591,1	8437,5	8914,7	9497,0
в % к ВВП	10,4	9,7	9,7	9,6
Расходы, млрд руб.	16 403,0	16 240,8	16 039,7	15 987,0
в % к ВВП	19,8	18,7	17,4	16,2
Дефицит, млрд руб.	-3034,4	-2744,65	-1989,30	-1139,35
в % к ВВП	-3,7	-3,2	-2,2	-1,2
Ненефтегазовый дефицит, млрд руб.	-7811,9	-7803,3	-7125,0	-6490,0
в % к ВВП	-9,4	-9,0	-7,7	-6,6
Резервный фонд на конец года, млрд руб.	110,50	0,00	0,00	0,00
Фонд национального благосостояния на конец года, млрд руб.	4702,30	4190,30	3102,30	3056,20
в % к ВВП	5,7	4,8	3,4	3,1
Государственный долг, млрд руб.	13 445,2	13 972,2	15 177,1	16 651,9
в % к ВВП	16,2	16,1	16,4	16,8
Внутренний гос. долг, млрд руб.	9867,8	10 351,6	11 580,9	12 788,4
в % к ВВП	11,9	11,9	12,5	12,9
Внешний гос. долг, млрд руб.	3577,4	3620,6	3596,2	3863,5
в % к ВВП	4,3	4,2	3,9	3,9
Справочно:				
ВВП	82 815	86 806	92 296	98 860
Инфляция, в %	5,8	4,0	4,0	4,0

Источник: Составлено авторами на основе данных к Проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» / URL: <http://regulation.gov.ru/projects#>.

Основной целью федерального бюджета в трехлетнем цикле, как следует из Проекта, станет сокращение его дефицита с 3,7% к ВВП в 2016 г. (при условии поступления дивидендов, связанных с продажей 19,5% акций компании «Роснефть») до 1,2% в 2019 г. При этом одновременно сокращается и величина ненефтегазового дефицита федерального бюджета в процентном отношении к ВВП — с 9,4% в 2016 г. до 6,6% в 2019 г., что является одним из самых низких его значений за последние 10 лет.

Однако снижение размера ненефтегазового дефицита федерального бюджета не свидетельствует о снижении его нефтегазовой зависимости. Оно обусловлено не ростом его ненефтегазовых доходов, а более быстрым сокращением нефтегазовых доходов как в абсолютном, так и в относительном выражении, а также предусмотренным сокращением расходов федерального бюджета. Следует также учесть, что реальная сбалансированность федерального бюджета по нефтегазовым и ненефтегазовым доходам без учета источников финансирования дефицита, согласно расчетам Министерства

финансов РФ, хотя и снизилась за счет мер бюджетной консолидации, однако обеспечивается при цене на нефть в 70 долл. за барр., что еще раз подтверждает сохранение высокой зависимости федерального бюджета от конъюнктурных колебаний цен на энергоносители, а также возникновение серьезных рисков его несбалансированности в случае значительного снижения этих цен.

Обратимся теперь к мерам бюджетной консолидации, оказывающим наибольшее влияние на сбалансированность федерального бюджета и динамику развития экономики.

Мобилизация дополнительных доходов

Мобилизацию дополнительных доходов предлагается осуществить за счет:

- продолжения налогового маневра в нефтегазовой отрасли;
- индексации акцизов на нефтепродукты и табачные изделия;
- сохранения повышенной нормы дивидендов для государственных компаний;
- перераспределения в пользу федерального бюджета 1 п.п. субфедеральной ставки налога на прибыль организаций.

Как видно из обозначенных выше мер, формирование доходов федерального бюджета в 2017–2019 гг. ориентировано на дальнейшее повышение налоговой нагрузки на нефтяной сектор. Однако в связи с индексацией ставок акцизов на нефтепродукты будет расти нагрузка и на ненефтяной сектор, и на конечных потребителей.

Указанные меры, согласно Основным направлениям бюджетной политики, оцениваются Министерством финансов в 1,1% по отношению к ВВП ежегодно. Таким образом, объем предусмотренных дополнительных доходов в результате налогово-имущественной мобилизации *превышает объем снижения совокупных доходов* федерального бюджета в сравнении с их ожидаемым уровнем в 2016 г. Так, доходы федерального бюджета в относительном выражении к их уровню в 2016 г. снижаются в 2017 г. на 0,6% по отношению к ВВП, в 2018 г. — на 0,9% по отношению к ВВП, в 2019 г. — на 1,1% по отношению к ВВП (см. табл. 2).

Превышение объема дополнительно мобилизуемых поступлений в федеральный бюджет над объемом снижения его доходов в Проекте *не увязано с мерами бюджетного стимулирования экономического роста* через расходную часть. Излишняя мобилизация доходов в федеральный бюджет *не может быть признана обоснованной*, поскольку способствует росту фискальной нагрузки на экономику и создает дополнительные барьеры для восстановления ее роста.

Непропорциональное сокращение объемов бюджетных ассигнований

В Проект заложено дальнейшее непропорциональное сокращение объемов бюджетных ассигнований выше целевого уровня инфляции на 6%, 9%, 11% соответственно, за исключением защищенных расходов.

Общий объем *предельных расходов* федерального бюджета в рамках проводимой бюджетной консолидации сформирован исходя из необхо-

димости сохранения их на уровне, установленном Федеральным законом от 14.12.2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год». Он, с учетом сокращения лимитов бюджетных обязательств по отдельным направлениям расходов в среднем на 10% и ежегодного выделения до 150 млрд руб. на докапитализацию ОАО «Внешэкономбанк», составляет 15 787 млрд руб. Таким образом, *лимиты данных обязательств снижаются* с 18,2% по отношению к ВВП в 2017 г. до 16,0% в 2019 г.

Следует особо отметить, что указанный объем расходов не отражает дополнительных средств на предоставление межбюджетных трансфертов региональным бюджетам за счет аккумулирования 1 п.п. ставки налога на прибыль организаций. В то же время за счет этого дополнительного источника *фактические расходы бюджета* в 2017–2019 гг. *окажутся выше указанной величины* соответственно на 401 (2017 г.), 198 (2018 г.) и 184 млрд руб. (2019 г.).

Анализ динамики расходов федерального бюджета в 2017–2019 гг. демонстрирует существенную их неравномерность по отчетным периодам (см. табл. 3).

В абсолютном выражении в 2017 г. наибольшее сокращение происходит по расходам на национальную оборону (на 27%) и расходам на здравоохранение (на 19%). По всем остальным направлениям, кроме расходов на СМИ, наблюдается абсолютный прирост, наибольший объем которого приходится на следующие расходы: физическую культуру и спорт – почти на 36% (за счет прироста ассигнований на финансирование подготовки к Чемпионату мира по футболу), охрану окружающей среды – на 19%, межбюджетные трансферты – на 19%, обслуживание государственного долга – на 14%, социальную политику – на 10%.

Т а б л и ц а 3

Динамика расходов федерального бюджета в 2017–2019 гг.

Наименование разделов расходов	2016 (оценка)	2017		2018		2019	
		законопроект	изменение к предыдущему году, в %	законопроект	изменение к предыдущему году, в %	законопроект	изменение к предыдущему году, в %
1	2	3	4=3/2*100	5	6=5/3*100	7	8=7/5*100
ВСЕГО	16 403,0	16 240,8	99,0	16 039,7	98,8	15 987,0	99,7
<i>в % к ВВП</i>	<i>19,8</i>	<i>18,7</i>		<i>17,4</i>		<i>16,2</i>	
<i>в т.ч.:</i>							
Общегосударственные вопросы	1098,3	1205,3	109,7	1147,7	95,2	1132,5	98,7
<i>в % к ВВП</i>	<i>1,3</i>	<i>1,4</i>		<i>1,2</i>		<i>1,1</i>	
<i>доля в общем объеме расходов, в % (без учета условно утвержденных)</i>	<i>6,7</i>	<i>7,4</i>		<i>7,2</i>		<i>7,1</i>	

Продолжение таблицы 3

Национальная оборона	3889,0	2835,8	72,9	2728,3	96,2	2816,0	103,2
в % к ВВП	4,7	3,3		3,0		2,8	
доля в общем объеме расходов, в %	23,7	17,5		17,0		17,6	
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1943,1	1943,1	100,0	1879,8	96,7	1892,2	100,7
в % к ВВП	2,3	2,2		2,0		1,9	
доля в общем объеме расходов, в %	11,8	12,0		11,7		11,8	
Национальная экономика	2166,4	2318,4	107,0	2365,7	102,0	2167,1	91,6
в % к ВВП	2,6	2,7		2,6		2,2	
доля в общем объеме расходов, в %	13,2	14,3		14,7		13,6	
Жилищно-коммунальное хозяйство	56,8	59,9	105,4	29,9	50,0	27,2	90,9
в % к ВВП	0,1	0,1		0,0		0,0	
доля в общем объеме расходов, в %	0,3	0,4		0,2		0,2	
Охрана окружающей среды	64,5	76,5	118,6	78,0	102,0	79,2	101,6
в % к ВВП	0,1	0,1		0,1		0,1	
доля в общем объеме расходов, в %	0,4	0,5		0,5		0,5	
Образование	557,6	568,6	102,0	588,8	103,6	586,5	99,6
в % к ВВП	0,7	0,7		0,6		0,6	
доля в общем объеме расходов, в %	3,4	3,5		3,7		3,7	
Культура, кинематография	91,8	95,8	104,4	88,1	92,0	80,1	90,9
в % к ВВП	0,1	0,1		0,1		0,1	
доля в общем объеме расходов, в %	0,6	0,6		0,5		0,5	
Здравоохранение	465,6	378,0	81,2	397,3	105,1	363,3	91,4
в % к ВВП	0,6	0,4		0,4		0,4	
доля в общем объеме расходов, в %	2,8	2,3		2,5		2,3	

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 3

Социальная политика	4630,9	5083,5	109,8	4962,9	97,6	5054,5	101,8
в % к ВВП	5,6	5,9		5,4		5,1	
доля в общем объеме расходов, в %	28,2	31,3		30,9		31,6	
Физическая культура и спорт	66,4	90,0	135,6	56,2	62,5	34,0	60,4
в % к ВВП	0,1	0,1		0,1		0,0	
доля в общем объеме расходов, в %	0,4	0,6		0,4		0,2	
Средства массовой информации	76,2	73,7	96,7	68,3	92,6	66,6	97,6
в % к ВВП	0,1	0,1		0,1		0,1	
доля в общем объеме расходов, в %	0,5	0,5		0,4		0,4	
Обслуживание государственного и муниципального долга	639,8	728,7	113,9	848,0	116,4	869,5	102,5
в % к ВВП	0,8	0,8		0,9		0,9	
доля в общем объеме расходов, в %	3,9	4,5		5,3		5,4	
Межбюджетные трансферты общего характера	656,4	783,5	119,4	800,6	102,2	818,2	102,2
в % к ВВП	0,8	0,9		0,9		0,8	
доля в общем объеме расходов, в %	4,0	4,8		5,0		5,1	

Источник: Составлено авторами на основе данных к Проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» / URL: <http://regulation.gov.ru/projects#>.

Безусловно, следует позитивно оценить рост расходов на образование на 5% (на 31,2 млрд руб.) в течение 2017–2018 гг., хотя их относительный уровень по отношению к ВВП после 2017 г. снизится до 0,6%. В то же время сокращение на 23% (более 102 млрд руб.) расходов на здравоохранение обусловит падение их уровня по отношению к ВВП до новых минимумов последних 10 лет – 0,4%. В 2018–2019 гг. динамика большинства расходов федерального бюджета (9 из 14 направлений в 2018 г. и 6 из 14 направлений в 2019 г.) будет отрицательной. Вместе с тем устойчивую положительную динамику выше уровня инфляции за трехлетний период сохраняют лишь расходы на обслуживание государственного долга (+35,8% за трехлетний период) и расходы на межбюджетные трансферты (+24,7% за трехлетний период).

Сохранение неэффективной структуры расходов федерального бюджета с уклоном на непроизводительные направления

Структура расходов федерального бюджета, как и в предыдущие бюджетные циклы, не претерпит существенных изменений (см. табл. 3). По-прежнему лидирующими направлениями по удельному весу будут расходы на социальную политику с увеличением их удельного веса за трехлетний период на 3,4% (до 31,6%), расходы на национальную оборону со снижением их удельного веса в структуре на 6,1% (с 23,7 до 17,6%), расходы на национальную экономику с увеличением их удельного веса к 2019 г. до 13,6%, расходы на национальную безопасность с долей 11,8%.

Высоким остается в Проекте удельный вес закрытых статей расходов (см. табл. 4). За трехлетний период предусматривается их увеличение с 17,7 до 18%. Доля указанных статей начиная с 2007 г. неуклонно растет: в 2007–2012 гг. закрытая часть расходов федерального бюджета составляла в среднем 11–12% общего объема расходов, в 2013 г. — выше 14%, в 2014 г. — 16%, в 2015 г. — 19%. В 2016 г. в результате бюджетного маневра доля закрытых статей составила свыше 22%. Несмотря на снижение доли закрытых расходов к 2017 г., считаем, что отсутствие в Проекте федерального бюджета обоснования их объема значительно снижает его прозрачность.

Т а б л и ц а 4

Структура открытой и закрытой части расходов федерального бюджета в 2016–2019 гг., в % к общему объему расходов

Группы расходов	2016 (оценка)	2017 (проект)	2018 (проект)	2019 (проект)
1	2	3	4	5
Расходы всего	100,0	100,0	100,0	100,0
Расходы в открытой части	77,7	82,3	82,6	82,0
Расходы в закрытой части	22,3	17,7	17,4	18,0

Источник: Составлено авторами на основе данных к Проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» / URL: <http://regulation.gov.ru/projects#>.

Оценка качественной структуры расходов Проекта федерального бюджета на 2017–2019 гг. показывает, что доля его непроизводительных расходов (на управленческо-силовой блок, социальную политику и обслуживание долга) за трехлетний период не изменится и будет составлять около 75% совокупных расходов. Доля производительных расходов, связанных с инвестициями в человеческий капитал по разделам образование, здравоохранение и расходы на науку (фундаментальную и прикладную) за трехлетний период останется неизменной на уровне 8%.

Наибольшее сокращение расходов федерального бюджета за трехлетний период к их уровню в 2016 г. предусмотрено по разделам «Национальная оборона» (-1,9%), «Социальная политика» (-0,5%), «Национальная безопасность» и «Национальная экономика» (-0,4% по обоим направлениям). Рост относительных расходов за 2017–2019 гг. произойдет только по расходам на обслуживание государственного долга на 0,1% к ВВП. В результате удельный вес ключевых направлений непроизводительных расходов федерального бюджета по отношению к ВВП снизится на 2,8% (с 14,8 до 12%). Снижается и доля расходов на инвестиции в человеческий капитал по отношению к ВВП (с 1,67 до 1,33%).

Таким образом, несмотря на то, что общее сокращение расходов федерального бюджета в большей степени касается непроизводительной их части, доля которой в 2014–2015 гг. усиленно наращивалась, одновременное снижение и без того низкого по отношению к мировому уровню расходов на человеческий капитал *не обеспечивает возможностей для среднесрочного экономического роста* и перехода на инвестиционную модель экономики.

Указанные изменения в расходной части федерального бюджета приводят к дальнейшему снижению общего уровня расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, отвечающих за развитие человеческого капитала через повышение его образовательного и интеллектуального уровня и медицинского обслуживания.

Так, за 2017–2019 гг. расходы бюджетов бюджетной системы России на образование и здравоохранение в сравнении с 2016 г. снизятся на 0,3% к ВВП, в т.ч. на 0,2% по разделу «Образование» (до 3,5% к ВВП) и на 0,1% по разделу «Здравоохранение» (до 3,1% к ВВП)³. При этом доля указанных расходов к ВВП в России остается одной из самых низких среди стран ОЭСР, где средний уровень расходов на образование составляет свыше 4,6% к ВВП, а на здравоохранение — свыше 4% к ВВП. В странах с опережающими темпами развития экономики расходы бюджетной системы на образование составляют свыше 5,5% к ВВП, на здравоохранение — свыше 4,5% к ВВП.

Дальнейшее снижение данных расходов в бюджетной системе России даже в рамках проводимой бюджетной консолидации *противоречит ключевой цели бюджетной политики на 2017–2019 гг.*, поставленной в Основных направлениях, по расширению потенциала отечественной экономики и повышению уровня жизни ее граждан.

Следовательно, параметры федерального бюджета адаптированы под новый сниженный уровень цен на нефть без учета возможности стимулирования экономики за счет производительной части расходов. Более резкое сокращение расходов в Проекте никак не увязано с повышением их эффективности за счет сокращения менее эффективных с позиций воздействия на экономический рост расходов. Единственной целью является снижение любой ценой размера бюджетного дефицита к концу трехлетнего периода до уровня менее 1,5% по отношению к ВВП.

³ Материалы Основных направлений бюджетной политики на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.

**Формирование расходов федерального бюджета с учетом обязательного
резервирования бюджетных ассигнований в размере 1%
на реализацию приоритетных проектов**

Данная мера призвана возобновить финансирование приоритетных национальных проектов, запуск которых был осуществлен еще в 2005 г. С учетом предусмотренного объема расходов объем ассигнований на реализацию таких проектов должен составить в среднем по 160 млрд руб. в год. Вместе с тем перечень приоритетных проектов, реализуемых в каждый год бюджетного цикла, общая их стоимость и источники финансирования в разрезе функциональных направлений расходов федерального бюджета ни в Проекте, ни в Основных направлениях бюджетной политики не указываются. Учитывая предоставленную Министерством финансов самостоятельность главных распорядителей расходов федерального бюджета в части сокращения администрируемых ими расходов, а также в части мобилизации ими резервов на приоритетные направления расходов (включая возможность перераспределения «условно защищенных» расходов), считаем, что реализация данной меры не имеет достаточных финансовых обоснований, *снижая прозрачность и подотчетность главных распорядителей бюджетных средств* по этим направлениям. Кроме того, выделение множественных приоритетов в расходах федерального бюджета в условиях сжатия его ресурсной базы и продолжающейся бюджетной консолидации приводит к распылению бюджетных средств и не обеспечивает прорыва ни по одному из приоритетных направлений.

Новый механизм индексации социальных выплат

Второй год подряд в Проекте федерального бюджета в качестве меры по увеличению его ресурсных возможностей закладываются маневры с социальными обязательствами перед гражданами. Практика приостановки индексации социальных выплат по уровню фактической инфляции, начатая в федеральном бюджете 2016 г. в отношении пенсионных выплат, проиндексированных лишь на 4%, продолжена и в рассматриваемом Проекте 2017 г. в отношении материнского капитала. В частности, его размер не будет индексироваться и сохранится на уровне 2016 г. (453,026 тыс. руб.)⁴ (последняя индексация материнского капитала была проведена в 2015 г. на 5,5% по сравнению с его уровнем в 429,408 тыс. руб. в 2014 г.). В отношении других нормативных публичных обязательств в форме социальных выплат населению вводится единый порядок индексации. Она будет производиться один раз в год с 1 февраля 2018 г. При этом стоит отметить, что, хотя расходы федерального бюджета на социальную политику, значительную часть которых составляют пенсионные и прочие обязательные выплаты, в проекте за три года вырастут на 9,9%, уровень

⁴ Материалы Основных направлений бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. Официальный сайт Комитета Государственной Думы РФ по бюджету и налогам / URL: <http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/file.xp?idb=3855203&fn=%CE%F1%ED%EE%E2%ED%FB%E5%20%ED%E0%EF%F0%E0%E2%EB%E5%ED%E8%FF%20%E1%FE%E4%E6%E5%F2%ED%EE%E9%20%EF%EE%EB%E8%F2%E8%EA%E8.pdf&size=8902439>.

инфляции за тот же период вырастет на 12,5%, что в реальном выражении будет означать обесценивание данных выплат и снижение их реальной величины.

Несмотря на непопулярность и жесткость такого решения, изменение механизма индексации социальных выплат *соответствует задаче бюджетной консолидации и реструктуризации расходов* федерального бюджета. Ежегодная индексация пенсионных и иных социальных выплат, а также заработной платы в бюджетном секторе при сокращении расходов федерального бюджета на инфраструктуру, образование и здравоохранение *не обеспечивает повышения благосостояния граждан*. Более того, существующая в федеральном и, особенно, в региональных бюджетах социальная нагрузка по индексируемым выплатам в ситуации сжатия их доходной базы, как правило, осуществляется за счет дальнейшего снижения производительных расходов, уровень которых постепенно приближается к критическому. Однако без последовательного проведения пенсионной реформы и восстановления обязательной накопительной системы пенсий с «размораживанием» пенсионного капитала дальнейшее маневрирование социальными выплатами может привести к снижению уровня жизни наименее защищенных групп населения, что обеспечивает по этому показателю продолжение отставания России от развивающихся стран.

Возможность использования Фонда национального благосостояния

Использование Резервного фонда в качестве ключевого источника финансирования дефицита федерального бюджета в 2015–2016 гг. обусловило его истощение к началу 2017 г. В этих условиях в Проект заложено изменение стратегии финансирования дефицита со снижением роли средств суверенных фондов и поступательным ростом доли внутренних заимствований в структуре источников финансирования. В рамках данной стратегии предусматривается использование ликвидной части средств Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ) для замещения нехватки источников из Резервного фонда уже с 2017 г. Указанная мера свидетельствует *об ухудшении финансового обеспечения расходов федерального бюджета* в 2017–2019 гг. Согласно Проекту, из ФНБ на финансирование дефицита федерального бюджета планируется выделить 668 млрд руб. в 2017 г., 1162 млрд в 2018 г. и 140 млрд руб. в 2019 г. Планы по финансированию дефицита за счет ФНБ, по расчетам Министерства финансов РФ, снизят объем суверенного фонда до 3,1% по отношению к ВВП, или до 3,1 трлн руб.

Это может привести *к снижению суверенных рейтингов* Российской Федерации. Кроме того, использование последнего суверенного резерва на текущие расходы не оставляет ресурсов для ускоренного финансирования сфер опережающего развития в национальной экономике⁵.

⁵ Как констатировалось в предыдущих заключениях РЭУ им. Г.В. Плеханова, средства ФНБ могли бы выступить источником финансирования реформы пенсионной системы в рамках до сих пор не утвержденной государственной программы «Развитие пенсионной системы России».

Расширение объема государственных заимствований

Предусмотренное в Проекте ежегодное увеличение чистого saldo внутренних государственных займов с 582 млрд руб. в 2016 г. до 1021 млрд руб. за 2017–2019 гг. (в т.ч. за счет привлечения частных инвесторов) будет сопровождаться не только ростом внутреннего государственного долга более чем на 3,2 трлн руб. за три года, но и ростом расходов на его обслуживание, доля которых в Проекте с 2018 г. превысит 5% совокупных расходов или около 0,9% по отношению к ВВП. При этом совокупный объем государственного долга за 2017–2019 гг. увеличится на 1,6% по отношению к ВВП, составив 16,8%, что пока еще меньше порогового целевого показателя в 20%, установленного Министерством финансов РФ⁶. Считаем, что при надлежащем контроле за стоимостью государственных заимствований, как на внутреннем, так и на внешнем рынке, использование этого источника для сбалансированности федерального бюджета возможно в пределах контрольных показателей долговой нагрузки.

Вместе с тем следует обратить внимание на негативные тенденции в структуре источников финансирования дефицита.

Так, в 2017 г. резко возрастают выплаты по исполнению государственных внутренних гарантий (более чем в 10 раз в сравнении с 2016 г. и более 40% в 2018 г. к 2017 г.), объем которых к 2018 г. достигнет 116 млрд руб. Кроме того, значительное отвлечение средств предусматривается в рамках предоставления государственных кредитов другим странам: прирост таких кредитов за 2017–2018 гг. составит свыше 60%, или 122 млрд руб.⁷. Полагаем, что в условиях проводимой бюджетной консолидации отвлечение ресурсов из бюджетной сферы в таких объемах за пределы страны *не оправдано*.

Региональный срез Проекта федерального бюджета

Проект предусматривает пересмотр модели распределения доходов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации, а также расширение масштабов горизонтального выравнивания.

Если явное перераспределение доходов от регионов в федеральный бюджет незначительно и касается ограниченного числа регионов, то формирование дополнительных инструментов горизонтального финансового выравнивания гораздо более значимо. При этом основными мероприятиями, меняющими распределение доходов (в первую очередь налоговых) между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации, являются следующие:

- перераспределение налога на прибыль в пользу федерального бюджета (один процентный пункт ставки);

⁶ Материалы Основных направлений бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов...

⁷ Там же.

- перераспределение некоторых акцизов в пользу бюджетов субъектов Федерации⁸;
- перераспределение в пользу федерального бюджета части поступлений в рамках соглашений о разделе продукции (98% этих поступлений приходится на бюджет Сахалинской области);
- изменение порядка зачисления акцизов на некоторые виды алкоголя в доходы бюджетов субъектов Федерации (80% по месту производства, а далее — для перераспределения пропорционально объемам реализации).

Политика бюджетной консолидации предусматривает *централизацию доходной базы бюджетной системы России и сокращение объема предоставляемых межбюджетных трансфертов*.

В частности, в Проекте и в Основных направлениях бюджетной политики повышение эффективности системы межбюджетных отношений в 2017–2019 гг. увязывается с перераспределением 1 п.п. налога на прибыль организаций и 5% поступлений по налогу на прибыль в рамках СРП в пользу федерального бюджета для последующего использования аккумулируемых средств на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов через межбюджетные трансферты. Однако, как показано в *таблице 5*, общее сокращение объема межбюджетных трансфертов субъектам Федерации в % ВВП за 2017–2019 гг. составит 0,4% (с 1,8% в 2016 г. до 1,4% в 2019 г.).

Такое перераспределение налоговых доходов противоречит задачам содействия сбалансированности бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, увеличения их собственной финансовой базы и росту их финансовой самостоятельности, поставленных в Основных направлениях бюджетной политики на 2017–2019 гг., и усугубляется общим негативным состоянием российской экономики, сокращающей ресурсные возможности прежде всего территориальных бюджетов. Фактически оно нацелено на перераспределение через федеральный бюджет части собственных доходов наиболее эффективных регионов, в которых поступления налога на прибыль организаций составляют значительную часть, в пользу наименее эффективных регионов с минимальным уровнем собственных доходов.

Т а б л и ц а 5

**Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов
в 2017–2019 гг., млрд руб.**

Показатель	2016	2017	2018	2019
<i>Доходы, всего</i>	9565,5	9805,6	10 319,3	10 853,5
в % к ВВП	11,6	11,3	11,2	11,0
Собственные налоговые и неналоговые доходы	8090,2	8345,9	8872,6	9448,2
в % к ВВП	9,8	9,6	9,6	9,6

⁸ Акцизы на некоторые виды алкоголя и нефтепродуктов (за счет изменения нормативов зачисления в региональные бюджеты).

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы 5

Межбюджетные трансферты	1475,3	1459,6	1446,7	1405,4
в % к ВВП	1,8	1,7	1,6	1,4
Расходы, всего	9777,3	9908,8	10 412,9	10 924,5
в % к ВВП	11,8	11,4	11,3	11,1
Дефицит	-211,8	-103,2	-93,6	-71,0
в % к ВВП	0,3	0,1	0,1	0,1

Источник: Материалы Основных направлений бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. Официальный сайт Комитета Государственной Думы РФ по бюджету и налогам.

Отметим также, что в Проект заложено снижение общей суммы межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Федерации за три года более чем на 70 млрд руб., или на 0,4% к ВВП (см. табл. 5).

В Проекте сохраняется тенденция последних лет по замещению целевых видов межбюджетных трансфертов (субсидий, субвенций и иных трансфертов) нецелевыми (дотациями). Если по итогам 2015 г. соотношение целевых и нецелевых видов трансфертов составляло 1,5:1, а по итогам 8 месяцев текущего года 1,27:1, то в 2017 г., в соответствии с законопроектом, оно составит уже 1,09:1. По итогам 2018 г. эти два вида трансфертов фактически сравниваются (коэффициент составит 1,02), а в 2019 г. нецелевые трансферты будут уже доминировать (коэффициент составит 0,9). Данные соотношения не учитывают тех трансформаций, которые имеют место в рамках общего перечня субвенций, где просматривается выраженная тенденция к их агрегированию и формированию блочных субвенций⁹ (см. табл. 6).

Хотя доля блочных субвенций пока относительно невелика, смещение акцентов в пользу нецелевых видов межбюджетных трансфертов следует оценивать положительно. Это расширяет возможности региональных властей по финансированию самостоятельно определяемых приоритетов экономического и социального развития. Но данное расширение имеет и оборотную сторону медали — возможность отказа регионов финансировать некоторые национальные приоритеты, что потребует дополнительных расходов от федерального Центра для заполнения возникших финансовых «лакун».

Сокращение общей суммы федеральных трансфертов бюджетам субъектов Федерации по номинальным значениям происходит в условиях перераспределения части их доходов в пользу федерального бюджета и декларации того, что часть этих ресурсов будет использована для межбюджетного выравнивания. Последнее просматривается только в 2017 г., когда дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности увеличиваются по сравнению с 2015 г. на 26%. Вся же сумма дотаций увеличивается по сравнению с утвержденными показателями 2016 г. на 15%, а по сравнению с итоговыми данными 2015 г. на 13,7% (см. табл. 6).

⁹ Например, единая субвенция на финансовое обеспечение переданных органам государственной власти субъектов Федерации полномочий Российской Федерации, сформированная фактически из 8 действовавших ранее субвенций.

Т а б л и ц а 6

Основные виды межбюджетных трансфертов 2015–2018 гг., млрд руб.

	Факт		Проект		
	2015	2016 8 мес.	2017	2018	2019
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	487,714	365,765	614,60	614,60	614,60
Дотации бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов	152,368	43,736	112,99	129,78	141,17
Субсидии бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	402,869	181,581	349,47	325,93	282,68
Субвенции бюджетам бюджетной системы Российской Федерации	336,614	226,883	307,78	303,77	304,43
Иные межбюджетные трансферты	226,258	113,396	137,94	128,82	90,27
Всего межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ	1605,823	931,361	1533,45	1513,08	1443,13
СПРАВОЧНО целевые виды/нецелевые виды	1,51	1,27	1,09	1,02	0,90

Источник: Расчеты авторов по данным «Пояснительной записки к проекту Федерального закона „О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов”».

В систему финансового выравнивания косвенным образом включаются поступления акцизов от некоторых категорий алкогольной продукции. Тем самым в очередной раз предпринимается попытка распределять сумму акцизов между бюджетами тех субъектов Федерации, на территории которых производится алкогольная продукция, и тех регионов, на территории которых она реализуется в розницу. Если при прошлой попытке реализовать данную схему административную нагрузку несли налогоплательщики, то сегодня *она фактически возлагается на органы федерального казначейства*. В целом попытка задействовать дополнительные инструменты межбюджетного выравнивания заслуживает поддержки. Однако здесь отчасти просматривается возврат к практике распределения доходов от данного налога на основе индивидуальных нормативов начала 1990-х гг.

Перераспределение одного процентного пункта налога на прибыль организаций в пользу федерального бюджета (с их использованием для увеличения общей суммы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности), о чем писалось выше, *приведет к сокращению доходов наиболее высоко обеспеченных регионов*. По нашим расчетам, более 52% потерь доходов региональных бюджетов от указанной меры придется на восемь субъектов Федерации¹⁰ (см. табл. 7). При этом наиболее значительными будут потери доходов консолидированного бюджета Сахалинской области (особенно с учетом изменения порядка распределения доходов, поступающих от СРП),

¹⁰ Расчеты производились по данным за 2015 г. исходя из среднего значения региональной ставки налога.

Тюменской области и Ханты-Мансийского АО, т.е. в целом достаточно благополучных регионов России.

Общее увеличение поступлений налога на прибыль организаций в федеральный бюджет в результате данной меры планируется в размере 121,1 млрд руб., а общая сумма дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности увеличивается только на 100 млрд руб. Отметим также, что *впервые в рамках межбюджетного регулирования* в Проекте предусмотрено выделение стимулирующих субсидий в размере 20 млрд руб. наиболее успешным субъектам Федерации, не получающим трансферты на выравнивание бюджетной обеспеченности. Таким образом, в межбюджетной политике просматриваются *первые попытки поощрения субъектов Федерации за наращивание своего налогового потенциала*.

Т а б л и ц а 7

**Потери доходов бюджетов субъектов РФ в результате изъятия
одного процентного пункта ставки налога на прибыль**

	Субъект РФ	Доля одного процентного пункта налога на прибыль в общей сумме доходов консолидированного бюджета субъекта РФ (2015 г.), в %
1	Сахалинская область	4,21
2	Тюменская область	3,48
3	Ханты-Мансийский АО	2,16
4	Красноярский край	1,86
5	Республика Татарстан	1,76
6	г. Москва	1,71
7	Мурманская область	1,57
8	г. Санкт-Петербург	1,47

Источник: Расчеты авторов по данным Федерального казначейства / URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>.

Необходимость перераспределения доходов в рамках бюджетной системы для поддержки уровня минимально необходимых расходов в регионах с низким уровнем бюджетной обеспеченности *очевидна*. Однако избранный способ решения задачи вызывает вопросы.

Если уровень доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в значительной мере определяется их отраслевой сырьевой специализацией, данное решение выглядит правомерным. Однако часть объемов поступлений налога на прибыль организаций в региональные бюджеты *отражает результаты работы руководства субъектов Федерации* по поддержке хозяйственной активности и инвестиционных процессов в регионах имеющимися в их распоряжении средствами. И в этом контексте рассматриваемое решение представляется *более чем спорным*. Оно приводит к изъятию в общий котел результатов таких усилий¹¹. Так, в очередной

¹¹ Первый шаг в этом направлении был сделан при переходе на уплату налога на прибыль в рамках КГН.

раз инициатива и активная хозяйственная позиция региональных властей «карается» Федерацией.

Результат данного решения более чем предсказуем.

Во-первых, понизится и без того невысокая активность руководства субъектов Федерации в инвестировании в региональные экономики.

Во-вторых, как следствие это сузит возможности решения такой общенациональной задачи, как модернизация отечественной промышленности и переход к импортозамещению.

Как показывает зарубежный опыт, замещение механизма самофинансирования территориальных бюджетов трансфертным финансированием приводит:

- к ухудшению структуры их доходов;
- к занижению высокодоходными регионами своих собственных доходов и снижению стимулов к увеличению налогооблагаемой базы по ним;
- к бюджетному иждивенчеству со стороны регионов с неразвитой базой по собственным доходам.

Кроме того, рецессия национальной экономики и так привела во многих регионах к сокращению поступлений налога на прибыль организаций в их бюджеты. В этой связи эффективность такого решения в рамках межбюджетной политики можно поставить под сомнение.

Вместе с тем прогнозируемый Министерством финансов рост собственных налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации, как следует из *таблицы 5*, увязывается в основных направлениях с положительной динамикой прибыли и фонда оплаты труда, а также с мораторием на введение на региональном и местном уровнях льгот и преференций по налогам и иным обязательным платежам, поступающим в региональные и местные бюджеты. В условиях проводимой политики бюджетной консолидации считаем данное предположение *крайне оптимистичным*.

На фоне сокращения объема межбюджетных трансфертов региональным бюджетам предусмотрено значительное сокращение в сравнении с предыдущими годами (на 35%) и бюджетных кредитов регионам с 310 млрд руб. в 2015–2016 гг. до 200 млрд руб. ежегодно в 2017–2019 гг. Одновременно предусматриваются меры по ужесточению законодательных ограничений на предельные размеры дефицита и государственного долга в отношении субъектов Федерации. При этом, как следует из Основных направлений, ключевыми подходами при формировании расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации являются повышение оплаты труда работников в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания (в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.), а также ежегодная индексация социально значимых расходов на уровень инфляции. Указанные противоречивые меры в отношении региональных бюджетов при их выполнении *приведут к полной разбалансированности их бюджетов, дефолтам по региональным долговым обязательствам*. Альтернативным вариантом является сокращение инфраструктурных и других инвестиционных расходов региональных бюджетов либо их полная ликвидация в бюджетах.

Исследование проблемы сбалансированности бюджетов субъектов Федерации и источников экономического роста в регионах показывает, что на современном этапе регионы имеют ограниченные возможности для бюджетного маневра как в части формирования доходов своих бюджетов, так и в части ограничения расходов. Фактически существенная часть бюджетов субъектов Федерации жестко зафиксирована нормативами и/или положениями федеральных нормативных правовых актов. В этих условиях даже незначительное сокращение их доходной базы или базы по источникам финансирования ведет к формированию значительного дефицита бюджета и лишает регионы возможности адекватного его сокращения.

Результатом практики избыточной централизации доходов в предыдущие годы явилось, с одной стороны, замедление развития и темпов роста экономик благополучных регионов (за исключением Москвы). С другой — консервирование экономической отсталости ряда «слабых» регионов, дополняемое оказанием им социальных услуг за счет средств федерального бюджета на минимально установленном уровне. Таким образом, проводимая на федеральном уровне политика межбюджетных отношений может оказать существенное негативное воздействие на характер федеративных отношений и развитие экономик регионов России.

Проект также воспроизводит сложившуюся модель выделения субъектам Федерации субсидий и субвенций, суммы которых относительно незначительны¹². Однако результат работы с относительно небольшими суммами трансфертов — *повышение удельных прямых и косвенных издержек* управления ими, как со стороны Федерации, так и со стороны регионов.

* * *

На основании проведенного анализа можно сделать вывод, что Проект федерального бюджета на 2017 г. и на период 2018–2019 гг., ориентированный на усиление бюджетной консолидации как со стороны источников бюджетных ресурсов, так и со стороны расходов, отличается излишней жесткостью мер при отдельных оптимистичных бюджетообразующих параметрах. Сценарные условия, заложенные в Проект, не отражают действительной экономической ситуации, а ориентированы на механическое обеспечение сбалансированности федерального бюджета при установленном целевом параметре бюджетного дефицита и инфляции. Несмотря на предпринимаемые меры по обеспечению сбалансированности федерального бюджета в среднесрочной перспективе посредством реструктуризации его расходов, аккумуляции дополнительных доходов и резервов, повышению эффективности расходного администрирования, риски его несбалансированности в 2017–2019 гг. сохраняются. В очередной раз в Проекте:

¹² Так, по некоторым позициям субвенции составляют 15–20 тыс. руб. для некоторых регионов (денежная компенсация гражданам при возникновении поствакцинальных осложнений в соответствии с Федеральным законом № 157-ФЗ 1997 г.), или 20–25 тыс. руб. (субвенции на выплату инвалидам компенсаций страховых премий по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств в соответствии с Федеральным законом от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ) и некоторые другие. Вопрос о повышении эффективности операций, связанных с выделением субвенций и субсидий, остается актуальным.

- не ставится реальных целей по созданию условий для структурной перестройки экономики, переходу на новый технологический уклад, обеспечивающих повышение жизненного уровня российского населения;
- практически отсутствует комплекс мер по повышению эффективности государственных расходов;
- слабо реализуется принцип расходования бюджетных средств в увязке с конкретным результатом.

Не отрицая необходимости снижения бюджетного дефицита в среднесрочном периоде как залога устойчивости государственных финансов и фактора снижения инфляционных ожиданий в экономике, выявления дополнительных бюджетных резервов за счет сокращения неэффективных обязательств и более активного использования государственных активов и резервов, считаем, что, во-первых, в сложившихся экономических условиях дальнейший секвестр расходов федерального бюджета, в особенности жизненно значимых для развития человеческого капитала статей, создает серьезные риски экономической и социальной стабильности в перспективе ближайших трех лет в 2018–2020 гг.

Во-вторых, остаточный принцип финансирования тех сфер, которые обеспечивают повышение уровня жизни в обществе и качество его человеческого капитала, ведет к дальнейшему отставанию России от развитых стран мира в этих сферах и сохраняет риски наращивания непроизводительных расходов бюджета, и как следствие — роста его несбалансированности. Это лишает бюджетную политику возможности для маневра с целью стимулирования инвестиционной модели экономического роста, переход к которой необходимо было начать еще в предыдущем бюджетном цикле.

В-третьих, отдельные меры бюджетной политики, касающиеся усиленной мобилизации дополнительных ресурсов из различных источников, в т.ч. административными методами, носят краткосрочный характер и не учитывают негативных последствий этих действий для экономики в среднесрочной перспективе.

В-четвертых, принесение в жертву экономического роста ради достижения целевого показателя дефицита федерального бюджета — недальновидное решение.

Для преломления рецессионного тренда российской экономики только бюджетных мер, связанных с реструктуризацией расходов федерального бюджета в части сокращения их непроизводительной составляющей, недостаточно. Одновременно требуется реализация мер по структурным изменениям российской экономики, способствующим снижению рисков непредсказуемости инвестиций для бизнеса и развитию предпринимательства.

При принятии решений о дальнейшем секвестировании бюджетных расходов требуется взвешенная оценка вклада каждого подраздела расходов в разрезе его предметных статей в общий прирост ВВП и достижение ключевых ориентиров социально-экономического развития. Начатая реструктуризация расходов федерального бюджета должна быть усилена в направлении расходов с положительным мультипликативным

воздействием не только на долгосрочный экономический рост, но и на важнейшие качественные показатели жизни общества. Для реализации данного направления необходимо за счет выявленных в ходе бюджетной консолидации дополнительных источников (в размере 1,1% в ВВП) увеличить и поддержать прежде всего расходы:

- по разделу «Здравоохранение» в отношении направлений, формирующих новый облик медицины и медицинских услуг в России¹³, последовательно увеличивая общий их объем к концу 2019 г. до уровня 2012 г., т.е. до 1% в ВВП;
- по разделу «Образование» в сфере высшего образования в отношении учреждений, обеспечивающих высокое качество образовательных программ и подготовку специалистов по специальностям, востребованным на российском и международном рынке; преобразование программ профессионального обучения под потребности региона; увеличение стоимости научных исследований, в т.ч. по заказу частного бизнеса; рост материальной базы учреждения с привлечением частного капитала;
- по подразделам «Фундаментальные исследования», а также «Прикладные исследования» в рамках расходов на финансирование инновационных научных исследований и создание высокотехнологичных и энергосберегающих технологий, конкурентоспособных на мировом рынке, обеспечивающих изменение структуры ВВП;
- по разделу «Национальная экономика» в части финансирования программы льготного кредитования сельскохозяйственных производителей, а также финансирования расходов по государственной программе «Развитие транспортной системы в РФ». Считаем, что сокращение расходов по этим направлениям, предусмотренное в 2017–2019 гг., недопустимо ввиду непосредственного их воздействия на объемы и динамику инвестиций в основной капитал.

Для повышения результативности политики приоритизации расходов федерального бюджета в условиях бюджетной консолидации, а также эффективности программного бюджетирования необходимо разработать и закрепить в нормативных документах *единую методику оценки эффективности бюджетных расходов*, прежде всего программных расходов, а также внедрить ее в практику государственного финансового контроля при проведении аудита эффективности бюджетных расходов. По результатам аудита эффективности бюджетных расходов целесообразно разработать рейтинг эффективности расходов федерального бюджета России с их балльной оценкой по определенным критериям эффективности. Таким образом будет обеспечиваться взаимосвязь между показателями эффективности бюджетных расходов и характеристиками развития национальной экономики. Данная методика должна быть разработана и для оценки эффективности бюджетных расходов на уровне субъектов Российской Федерации.

¹³ Финансирование создания инновационных фундаментальных технологий в медицине, препаратов, способствующих укреплению здоровья населения; повышение технологической и материальной базы регенеративной и профилактической медицины и других жизненно важных сфер здравоохранения.

Для обеспечения дополнительных ресурсов федерального бюджета в рамках проводимой бюджетной консолидации необходимо продолжить работу по сокращению финансирования неэффективных организаций государственного сектора, преимущественно за счет вложений бюджетных средств в их уставные капиталы. В этой связи необходимо активизировать преобразование в коммерческую организацию тех федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), деятельность которых не связана с выполнением государственных функций и услуг. Программа сокращения количества федеральных государственных учреждений, не отвечающих функционалу главного распорядителя бюджетных средств федерального бюджета, должна быть возобновлена.

Для нивелирования последствий бюджетной консолидации на территориальном уровне и последующего повышения сбалансированности региональных бюджетов в 2017 г. необходимо сохранить объем предоставляемых им межбюджетных трансфертов из федерального бюджета хотя бы на уровне 2016 г. При этом решение по перераспределению 1 п.п. налога на прибыль организаций и 5% поступлений по налогу на прибыль в рамках СРП в пользу федерального бюджета крайне неэффективно, т.к. ведет к росту дефицитности бюджетов субъектов Федерации

Выход из положения — в ее отмене.

Для снижения рисков несбалансированности федерального бюджета в ходе его исполнения в 2017–2019 гг. предлагаем рассчитать и обосновать необходимые источники финансирования его расходных обязательств при возникновении стрессового сценария развития экономики в сравнении с теми условиями, которые заложены при формировании Проекта. В этой связи необходимо скорейшее принятие новой редакции бюджетного правила, позволяющего сохранить возможность накопления сверхнормативных доходов федерального бюджета и использования их на законодательной основе, а не по усмотрению Правительства РФ.

Комплексная реализация высказанных предложений, по нашему мнению, открывает перспективы для положительного воздействия политики бюджетной консолидации на создание условий для выхода российской экономики из зоны торможения.