



**РАНХиГС**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ  
ПОЛИТИКИ  
имени Е.Т. ГАЙДАРА**

## **Заключение**

на проект Федерального закона  
«О федеральном бюджете на 2017 год и  
плановый период 2018 и 2019 годов»

Москва, 2016

## Оглавление

1. Характеристика прогноза социально-экономического развития РФ на период 2017–2019 гг. ....	3
2. Характеристика долгосрочного бюджетного прогноза.....	4
3. Анализ основных параметров федерального бюджета .....	6
4. Анализ структуры и динамики доходов.....	9
4.1 Основные направления налоговой и таможенно-тарифной политики.....	9
4.2 Налоговые доходы и доходы от внешнеэкономической деятельности.....	11
4.3 Доходы от приватизации и использования государственного имущества .....	16
5. Анализ структуры и динамики расходов .....	19
5.1 Основные направления бюджетной политики.....	19
5.2 Общие тенденции расходов по функциональным разделам .....	21
Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность .....	23
Расходы на поддержку сельского хозяйства.....	26
Расходы на образование .....	27
Расходы на НИОКР .....	32
Расходы на здравоохранение .....	35
Расходы на социальное обеспечение .....	38
Расходы на пенсионное обеспечение.....	41
Расходы на общегосударственные вопросы .....	42
5.3 Общие тенденции расходов в разрезе госпрограмм.....	44
5.4 Общие тенденции расходов по ведомственной классификации.....	46
6. Финансовые взаимоотношения с регионами.....	48

# 1. Характеристика прогноза социально-экономического развития РФ на период 2017–2019 гг.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год разработан в трех вариантах, различные сценарии социально-экономического развития обозначены как *базовый*, *базовый+* и *целевой*.

Для всех трех вариантов прогноза принята единая гипотеза о темпах роста мировой экономики на уровне 3,0% в 2016 г. с ускорением до 3,5% к 2019 г. Также единым условием для всех вариантов прогноза является предположение о продолжении антироссийской санкционной политики и ответных экономических мер со стороны России на протяжении всего прогнозного периода. Все варианты прогноза базируются на гипотезах о сохранении макроэкономической стабильности, финансовой устойчивости и выполнении государственных социальных и внешнеэкономических обязательств.

*Базовый* вариант рассматривает развитие российской экономики в условиях сохранения консервативных тенденций изменения внешних факторов с учетом возможного ухудшения отдельных условий и характеризуется сдержанной бюджетной политикой. Этот вариант имеет статус консервативного сценария прогноза и не предполагает кардинального изменения модели экономического роста.

В качестве исходных условий базового варианта прогноза задана достаточно низкая траектория цен на нефть: на уровне 41 долл./барр. в 2016 г. и стабилизация на уровне 40 долл./барр. на всем периоде прогноза.

Вариант *базовый+* основывается на более благоприятных внешнеэкономических условиях. Более высокие объемы нефтегазовых доходов бюджета в этом варианте позволяют сократить дефицит бюджета и ограничить наращивание государственного долга. В этом варианте в социальной сфере предусматривается повышение уровня жизни населения за счет умеренного увеличения социальных обязательств государства и бизнеса.

Наконец, *целевой* вариант прогноза ориентирует на достижение целевых показателей социально-экономического развития и решение задач стратегического планирования. В этом варианте предполагается выход российской экономики на траекторию устойчивого роста темпами не ниже среднемировых при одновременном обеспечении макроэкономической сбалансированности.

Внешнеэкономические условия вариантов *базовый+* и *целевой* основываются на умеренном росте нефтяных цен с 48 долл./барр. в 2017 г. до 55 долл./барр. 2019 г.

Во всех трех вариантах прогноза социально-экономического развития Российской Федерации предполагается переход к положительным темпам экономического роста с 2017 г. Переход от консервативных внешних условий базового варианта к умеренному улучшению добавляет от 0,9 до 1,2 п.п. к темпам экономического роста ежегодно в ближайшие три года. Таким образом, в варианте *базовый+* темпы экономического роста в 2018–2019 гг. ожидаются в 2 раза выше, чем в *базовом* варианте. Вместе с тем они остаются более, чем на 1 п.п. ниже ожидаемых темпов роста мировой экономики. Это подчеркивает, что *даже благоприятная внешнеэкономическая конъюнктура не способна обеспечить сокращение отставания российской экономики от мировых лидеров.*

При этом для разработки параметров федерального бюджета предлагается использовать *базовый* вариант прогноза. Это оправдано с точки зрения оценки доходной части бюджета, поскольку в этот вариант заложены достаточно низкие внешние условия (ниже ожиданий), и в случае ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры *вероятность необходимости пересмотра бюджета будет ниже.* Вместе с тем использование именно этого варианта прогноза в качестве основы для бюджета *заведомо ограничивает возможности влияния бюджетной политики на экономическое развитие.*

*Базовый* вариант прогноза предполагает действие следующих основных факторов, вносящих положительный вклад в рост ВВП:

- восстановление роста конечного потребления домашних хозяйств (с 2017 г.);
- прирост запасов материальных оборотных средств (также с 2017 г.);
- инвестиции в основной капитал (с 2018 г.).

К 2019 г. ожидается завершение инвестиционной паузы в российской экономике, однако даже тогда темпы роста ожидаются ниже темпов роста потенциального ВВП.

В целом заложенная в *базовый* вариант прогноза динамика российской экономики отражает ожидания широкого круга экономических экспертов относительно отсутствия быстрых перспектив восстановления экономического роста. Вместе с тем, *базовый* вариант прогноза может оказаться *излишне пессимистичным взглядом на основные экономические параметры в ближайшие три года*.

По оценкам Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара (далее – ИЭП) при аналогичных исходных условиях экономическая динамика может оказаться несколько лучше. Результаты последнего<sup>1</sup> макроэкономического прогноза ИЭП предполагают восстановление положительной динамики основных макроэкономических показателей уже в 2017 г. и *ожидаемые темпы роста для них чуть выше* по сравнению с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации, подготовленным Правительством РФ. Так, по оценкам ИЭП, темп роста ВВП в 2017 г. может быть 0,5%, а не 0,2%, реальные располагаемые доходы могут вырасти на 0,6%, а не на 0,2%, рост инвестиций в основной капитал достигнет 1,5%, тогда как *базовый* вариант прогноза ожидает продолжение инвестиционного спада в 2017 г. Вместе с тем оценки розничного товарооборота, то есть динамики конечного потребления населения, в прогнозе Института Гайдара более сдержаны. В 2017 г. ИЭП ожидает незначительного сокращения розничного товарооборота на 0,3% вместо роста на 0,6%.

Таким образом, наибольшая разница в прогнозной динамике фиксируется *только для инвестиций в основной капитал*, где она составляет 2 п.п. между прогнозом ИЭП и прогнозом Правительства РФ. Занижение этого прогнозного показателя, безусловно, отражает неудовлетворительное состояние инвестиционного климата и финансовых возможностей государства и корпоративного сектора по финансированию инвестиций в основной капитал. Для того, чтобы смягчить негативное восприятие инвесторами российской экономики, необходимо более эффективное распределение инвестиционных ресурсов, распределяемых в рамках федерального бюджета.

## **2. Характеристика долгосрочного бюджетного прогноза**

В соответствии со ст. 192 БК в составе материалов, направляемых в Государственную Думу Российской Федерации вместе с законопроектом о федеральном бюджете, внесен проект Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2034 г. (далее – проект ДБП).

Проект ДБП *не соответствует требованиям* постановления Правительства Российской Федерации от 31.08.2015 № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период» (далее – постановление №914) *к его составу, содержанию и структуре*.

В частности, в проект ДБП не включены разделы по подходам и методологии разработки бюджетного прогноза; структуре расходов и доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; государственному и муниципальному долгу; основным

---

<sup>1</sup> Прогноз подготовлен и опубликован в «Макроэкономический прогноз на 2016–2018 гг. // Экономическое развитие России, №10, 2016».

подходам, целям и задачам формирования и реализации бюджетной, налоговой и долговой политики в долгосрочном периоде; механизмам профилактики рисков реализации Бюджетного прогноза; подходам к прогнозированию и показателям финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации на период их действия.

Также отмечаем, что проект ДБП представляет расчет бюджетных параметров не по установленной постановлением № 914 форме.

Таким образом, представленный документ содержит произвольную интерпретацию информации по требованиям постановления № 914 в части содержания ДБП и включает только ту информацию, которая является доступной на текущий момент. По ожиданиям Минфина России, в ближайшие месяцы проект ДБП будет дорабатываться с уточнением параметров финансового обеспечения государственных программ Российской Федерации на период их действия, в том числе с учетом утвержденного федерального бюджета на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.

Что касается представленных в проекте ДБП данных, то приходится констатировать, что они также *не содержат внятных ответов на фискальные требования социально-экономического развития* (потребности в государственном финансировании) *при одновременном обеспечении бюджетной устойчивости*. Бюджетные параметры определены исходя из признания необходимости изменения текущего состояния налогового, бюджетного, долгового регулирования, однако *конкретных мер, их описания и бюджетных последствий их реализации не представлено*, что делает невозможным проверить релевантность рассчитанных бюджетных параметров.

Проект ДБП также *не содержит оценок фискальной несбалансированности для бюджетов бюджетной системы в целом за рассматриваемый период*, т.е. делает его *ограниченно полезным для принятия каких бы то ни было управленческих решений* в сфере фискального регулирования. В том числе данная оценка не учитывает различные варианты прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период и иных показателей социально-экономического развития Российской Федерации.

Более того, расчет бюджетного разрыва (fiscal gap)<sup>2</sup> для представленных в *табл. 1* проекта ДБП параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации указывает, что выбранный фискальный режим, который определяется структурой и объемом доходов и расходов (обязательств) бюджета, не является устойчивым. В частности, бюджетные параметры проекта ДБП на всем рассматриваемом периоде (2017–2034 гг.) предполагают наличие постоянного первичного дефицита бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Начиная с 2019 г. он составит в среднем 0,4 п.п. ВВП ежегодно. Если взять в качестве базы для приведения (дисконтирования) всех показателей номинальную процентную ставку по принципу «инфляция +3%<sup>3</sup>», то *суммарный прирост первичных бюджетных сальдо за 2017–2034 гг. составит 11,9% ВВП в ценах 2017 г.* Фактически это означает, что государственный и муниципальный долг увеличатся на данную величину, что не является критичным по своему значению, однако указывает на факт *неизбежного наращивания долговой нагрузки и откладывания решения вопроса бюджетной устойчивости на отдаленное (после 2034 гг.) будущее*.

Следовательно, *формирование параметров федерального бюджета на заведомо неудовлетворительных с точки зрения долгосрочной бюджетной устойчивости характеристиках бюджетной системы РФ, содержащихся в ДБП, усиливает риски*

<sup>2</sup> Бюджетный разрыв – суммарная приведенная стоимость первичных бюджетных сальдо (дефицитов) за рассматриваемый период, которая не должна превышать запланированный прирост госдолга (разницу между целевым значением долга и его величиной на начало периода)). Данный показатель количественно демонстрирует, насколько должны быть сокращены бюджетные дефициты в последующие годы, чтобы была обеспечена бюджетная устойчивость в долгосрочном периоде.

<sup>3</sup> Согласно данным по текущим доходностям ОФЗ, методикам ОЭСР и ИЭП им. Е.Т. Гайдара, следует использовать реальную ставку в размере 3%.

дальнейшего нарастания государственного долга и угрозы бюджетного кризиса при значительной макроэкономической нестабильности. А значит, заявленная в проекте ДБП цель в виде обеспечения необходимого уровня сбалансированности бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации становится невыполнимой, а сам проект ДБП неприемлемым для утверждения.

Более того, в представленном виде проект ДБП дискредитирует саму идею долгосрочного бюджетного прогнозирования, выхолащивая все рациональное, что в ней имеется (многие развитые страны осуществляют бюджетное прогнозирование на временной горизонт от 15 до 100 лет).

Очевидно, ДБП не должен определять модель экономического развития, но в то же время он должен устанавливать определенные бюджетные правила и подходы к определению основных параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при условии поддержания приемлемого уровня устойчивости фискального режима.

Считаем оправданным, чтобы ДБП в качестве базового варианта исходил из следующих параметров долгосрочного социально-экономического развития: темпы роста на уровне структурных, консервативная оценка цены на нефть, осуществление структурных и институциональных преобразований и т.п.

### 3. Анализ основных параметров федерального бюджета

Проект федерального бюджета на 2017 г. и на плановый период 2018–2019 гг. (далее – законопроект) имеет следующие основные показатели (см. табл. 1).

Таблица 1

#### Основные характеристики федерального бюджета в 2015–2019 гг.

	Млрд руб.					% ВВП				
	2015 (факт)	2016 <sup>4</sup> (оценка)	2017 (проект)	2018 (проект)	2019 (проект)	2015 (факт)	2016 (оценка)	2017 (проект)	2018 (проект)	2019 (проект)
<b>Доходы</b>	<b>13 659</b>	<b>13 369</b>	<b>13 488</b>	<b>14 029</b>	<b>14 845</b>	<b>16,9</b>	<b>16,1</b>	<b>15,5</b>	<b>15,2</b>	<b>15,0</b>
<i>В том числе:</i>										
нефтегазовые доходы	5863	4 778	5 050	5 114	5 348	7,3	5,8	5,8	5,5	5,4
ненефтегазовые доходы	7797	8 591	8 438	8 915	9 497	9,6	10,4	9,7	9,7	9,6
<b>Расходы</b>	<b>15 620</b>	<b>16 403</b>	<b>16 241</b>	<b>16 040</b>	<b>15 987</b>	<b>19,3</b>	<b>19,8</b>	<b>18,7</b>	<b>17,4</b>	<b>16,2</b>
Дефицит (-) / профицит (+)	<b>-1 961</b>	<b>-3 034</b>	<b>-2 753</b>	<b>-2 011</b>	<b>-1 142</b>	<b>-2,4</b>	<b>-3,7</b>	<b>3,0</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,2</b>
Ненефтегазовый дефицит	-7 823	-7 812	-7 803	-7 125	-6 490	-9,7	-9,4	-9,0	-7,7	-6,5

Источник: 2015 г. - Федеральное казначейство, Росстат; 2016–2019 гг. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»

В целом 2016 г., с учетом предварительных оценок состояния макроэкономических индикаторов на конец года, характеризуется как период адаптации к внешнеэкономическим вызовам второй половины 2014–2015 гг., связанным с резким падением цены на нефть,

<sup>4</sup> Приведенные параметры предварительной оценки исполнения федерального бюджета за 2016 г. учитывают поступления средств, связанных с продажей 19,5% акций ПАО «Роснефть». Ожидается, что сделка будет проведена до конца 2016 г.

распространением финансовых и экономических санкций и последовавшей за ними цепочкой ухудшения макроэкономических индикаторов экономики РФ. В то же время 2017–2019 гг. при планировании федерального бюджета прогнозируются как период выхода на параметры сбалансированного развития экономики.

Минфин и Правительство возвращаются к трехлетнему бюджетному планированию: законопроект включает в себя параметры не только на 2017 г., но и на плановый период 2018–2019 гг. Однако остается неясным, насколько удастся следовать заложенным параметрам в течение всего трехлетнего периода, сможет ли это стать не номинальным, а реальным сигналом как для населения, так и для бизнеса с точки зрения стабильности бюджетно-налоговой политики государства.

В соответствии с законопроектом доходы федерального бюджета продолжат снижение в долях ВВП. К 2019 г. их объем не превысит 15% ВВП, относительно предварительной оценки за 2016 г. в 16,1% ВВП (16,9% ВВП в 2015 г.). Сокращение доходов федерального бюджета будет обусловлено снижением нефтегазовых поступлений за рассматриваемый период с 5,8% ВВП в 2016–2017 г. до 5,4% ВВП в 2019 г. в условиях сохранения низких цен на нефть. При этом объем ненефтегазовых доходов будет проявлять устойчивость и в соответствии с бюджетными проектировками не опустится ниже 9,7–9,6% ВВП, что будет соответствовать уровню 2015 г.<sup>5</sup>

Динамика общего объема расходов на протяжении всего трехлетнего периода будет снижаться как в долях ВВП, так и в номинальном выражении, что связано с проведением курса, направленного на бюджетную консолидацию в рамках переходного периода, необходимого для вступления в силу новых бюджетных правил с 2020 г. (о которых подробнее будет сказано ниже). К 2019 г. объем расходов федерального бюджета опустится к отметке 16,1% ВВП относительно предварительной оценки их исполнения в 2016 г. в 19,8% ВВП (19,3% ВВП в 2015 г.). Таким образом, ежегодное сокращение общего объема федеральных расходов составит порядка 1–1,3 п.п. ВВП.

Бюджетными проектировками на 2017–2019 гг. запланировано значительное снижение объема дефицита федерального бюджета темпами, равными около 1 п.п. ВВП в год. Так, по итогам 2019 г. общий объем дефицита составит 1,2% ВВП относительно его ожидаемой величины в 3,7% ВВП в 2016 г. (или 4,5% ВВП без учета «сверхдоходов» от частичной приватизации акций ПАО «Роснефть»). При этом снижается и ненефтегазовый дефицит с 9,4% ВВП в 2016 г. до 6,5% ВВП к 2019 г., что будет означать снижение зависимости федерального бюджета от внешнеэкономической конъюнктуры.

На фоне общего сокращения объема дефицита в плановом периоде существенно изменится соотношение источников его финансирования. В то время как в 2016 г. порядка 70% дефицита покрывается за счет средств суверенных фондов, к 2019 г. до 90% всего объема дефицита будет компенсироваться источниками внутреннего финансирования дефицита, преимущественно государственными ценными бумагами (см. *табл. 2*). Такая структура источников финансирования дефицита учитывает исчерпание средств Резервного фонда уже в 2017 г. и сохранение к концу 2019 г. средств ФНБ в объеме 3,1% ВВП.

---

<sup>5</sup> Заметное увеличение ненефтегазовых доходов федерального бюджета в 2016 г. до уровня 10,4% ВВП вызвано ожидаемыми поступлениями дополнительных доходов от частичной приватизации ПАО «Роснефть».

**Источники финансирования дефицита в 2016–2019 гг.**

	2016	2017	2018	2019
<b>Источники финансирования дефицита</b>	<b>3034</b>	<b>2753</b>	<b>2011</b>	<b>1142</b>
<b>Использование Резервного Фонда и ФНБ</b>	<b>2144</b>	<b>1820</b>	<b>1162</b>	<b>140</b>
<b>Не связанные с использованием Резервного фонда и ФНБ</b>	<b>891</b>	<b>933</b>	<b>849</b>	<b>1003</b>
Источники внутреннего финансирования дефицита	897	1236	1178	1129
государственные ценные бумаги	449	1050	1050	1050
приватизация	382	138	14	14
бюджетные ссуды и кредиты, предоставленные внутри страны	-183	129	233	155
прочие	249	-82	-119	-90
Источники внешнего финансирования дефицита	-7	-303	-329	-127

*Источник:* 2016 г. – ОНБП 2017–2019 гг.; 2017–2019 гг. – Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

Таким образом, законопроект предусматривает резкое увеличение внутренних заимствований, в результате которого чистое привлечение ресурсов за счет выпуска государственных ценных бумаг будет превышать 1 трлн рублей ежегодно, что в два раза выше показателя 2016 г. В принципе, Минфин России вполне способен привлечь такие займы на внутреннем рынке без существенных негативных последствий для процентных ставок и финансовой стабильности. Государственный внутренний долг вырастет с 13,6% ВВП по итогам 2015 г. до 16,8% ВВП в 2019 г., что является сравнительно невысоким уровнем для развивающихся стран.

Спрос на российские государственные ценные бумаги является и будет оставаться высоким: инвестирование в ОФЗ представляет собой одну из лучших стратегий на внутренних долговых рынках развивающихся стран, что во многом связано с предсказуемой, понятной и пользующейся доверием политикой Банка России по снижению инфляции. К тому же наличие объемного и ликвидного рынка внутреннего государственного долга является необходимым условием признания национальной валюты страны в качестве резервной валюты, хотя бы регионального масштаба.

Следовательно, если фактическое исполнение бюджета будет придерживаться заложенных в проекте параметров и дефицит бюджета снизится до минимальных значений к 2019 г., заложенные в проект параметры внутренних заимствований представляются вполне реалистичными. Однако необходимость финансирования значительно большего бюджетного дефицита может столкнуться с трудностями и привести к росту процентных ставок и вытеснению частных инвестиций.

Таким образом, период 2017–2019 гг. можно назвать переходным с точки зрения проводимой бюджетной консолидации. Он необходим для введения в действие с 2020 г. новых бюджетных правил. Снижение дефицита бюджета достигается в основном за счет сокращения объема государственных расходов не только в долях ВВП, но и в номинальном выражении. При этом общий объем доходов продолжит снижение за счет нефтегазовой составляющей в условиях сохранения низких цен на нефть. Поступления ненефтегазовых доходов прогнозируются на стабильном уровне. Также нельзя забывать о том, что цены на нефть могут опуститься и ниже прогнозируемого уровня (даже с учетом консервативности текущего прогноза). При этом планы по номинальному сокращению расходов задают достаточно жесткие рамки для бюджетной политики и без реализации системных мер по повышению эффективности расходов и оптимизации их структуры могут оказаться либо трудно выполнимыми на практике, либо стать фактором для сдерживания экономического роста, особенно в условиях сокращения бюджетных инвестиций.



## 4. Анализ структуры и динамики доходов

### 4.1 Основные направления налоговой и таможенно-тарифной политики

*Основные направления налоговой политики* (далее – ОННП) представлены в новом формате и состоят из двух частей: анализ налоговой нагрузки в России в сравнении с другими странами и меры, планируемые к реализации в ближайшие годы. Ранее ОННП также включали обзор мер, реализованных в предыдущем году.

В качестве безусловно поддерживаемых (и давно назревших) мер в области налоговой политики можно выделить:

- Введение налога на добавленный доход (НДД) в нефтяной отрасли для пилотных месторождений (как новых, так и уже разрабатываемых).
- Продолжение «налогового маневра»: снижение (вплоть до отмены в 2018–2020 гг.) экспортных пошлин на нефть, повышение НДС и изменение схемы взимания акцизов на нефтепродукты.
- Поддержка малого бизнеса (налоговые каникулы и др.).
- Рассматривается вопрос об освобождении от налогообложения купонного дохода по обращающимся облигациям.
- Инвентаризация неналоговых платежей и внесение тех из них, что по сути являются налогами, в Налоговый кодекс (видимо, для установления единых правил).
- Предлагается ограничить возможности зачета убытков убыточных компаний в составе КГН<sup>6</sup> против прибыли прибыльных участников (сейчас такого ограничения нет).
- В области международного налогообложения предполагается работа над внесением изменений в соглашения об избежании двойного налогообложения, а также с 2018 г. – начало автоматического обмена налоговой информацией с зарубежными налоговыми органами.

Вместе с тем, в ОННП содержится ряд предложений, которые до настоящего момента либо широко не обсуждались, либо не являются, на наш взгляд, в достаточной мере продуманными и просчитанными. Так:

- В отношении налога на прибыль предлагается:
  - изменить порядок переноса убытков;
  - изменить пропорцию распределения поступлений по налогу на прибыль в пользу федерального бюджета: 3% в федеральный бюджет и 17% в региональные бюджеты (вместо 2:18);
  - предоставить льготы по налогу на прибыль компаниям, которые инвестируют в объекты инфраструктуры на Дальнем Востоке (пока налоги не окупят инвестиции).
- В 2018–2019 гг. иностранные поставщики, продающие товары россиянам через Интернет, могут быть обложены НДС. Однако реального механизма, обеспечивающего уплату налога и не позволяющего обойти данное правило, в ОННП не предложено.
- Традиционно индексируются некоторые виды акцизов (в том числе на табачную продукцию), однако масштабы индексации акцизов, на наш взгляд, не скорректированы с учетом гармонизации ставок акцизов на подакцизные товары в рамках ЕАЭС. Кроме того, предлагается повысить, в частности, акцизы на безалкогольное пиво (с содержанием спирта менее 0,5%) и вино, что в условиях

---

<sup>6</sup> Консолидированная группа налогоплательщиков.

слабого потребительского спроса приведет, скорее, к снижению потребления данных товаров и, таким образом, снижению поступлений акцизов.

- Постепенная передача части региональных налоговых льгот с федерального на региональный уровень. Однако данная мера не увязана с предложениями по общей оптимизации и отмене неэффективных льгот.
- Возврат иностранцам НДС с товаров, купленных в России и затем вывезенных за пределы ЕАЭС.

Считаем оправданным включение в ОННП вопроса о сокращении числа территорий со специальным налоговым режимом (например, ОЭЗ, СЭЗ, территории опережающего развития, региональные инвестиционные проекты и др.) и частичной унификации таких режимов, а также повышении их целевого характера.

Структура *Основных направлений таможенно-тарифной политики* (далее – ОНТП) традиционно включает краткую характеристику влияния внешнеторговой политики на экономические процессы, статистики внешней торговли и доходов от внешнеэкономической деятельности, отчет о принятых решениях в области таможенно-тарифного регулирования за предшествующий календарный год, основные приоритеты в области таможенно-тарифной политики на предстоящий период.

Новация в данном документе – описание специальных защитных мер – т.н. «антисанкций» и санкционных мер России против Турции и Украины, и оценка их влияния на импорт товаров. Однако не хватает оценки влияния на импорт девальвации валюты.

В ОНТП декларируется, что таможенно-тарифная политика должна выполнять «разноплановый характер задач», а именно: поддерживать конкурентоспособность производителей, стимулировать инвестиции, в том числе прямые иностранные инвестиции, способствовать сдерживанию роста внутренних цен, обеспечивать фискальную функцию, сокращать прямые и косвенные издержки операторов ВЭД, создавать условия для экономически целесообразного импортозамещения, развития производственно-технической кооперации в рамках ЕАЭС. *Очевидно не хватает описания мер и инструментов, которыми должны решаться поставленные задачи, их фокусирования на отдельные рынки.* При такой разноплановости любое будущее решение в области таможенно-тарифного регулирования будет соответствовать хотя бы одной из задач.

В документе практически *не представлена оценка негативных процессов и явлений, а также мер реагирования на них.* Принятие антидемпинговых, компенсационных и специальных защитных мер как реакция на снижение уровня тарифной защиты в ЕАЭС практически не работает, тем не менее других мер для реагирования на изменения ситуации на внутреннем рынке для особо чувствительных товаров не предлагается. Фиксируются предпосылки для перетекания товаропотоков в другие страны ЕАЭС, но в качестве реакции предлагается «дальнейшее совершенствование мер» без расшифровки последних.

*Вызывает возражения намерение использовать на национальном уровне таможенно-тарифные льготы для ввоза технологического оборудования, материалов и сырья для производства.* Данная льгота активно применяется в Беларуси и Казахстане (без мониторинга и надлежащей оценки влияния на создание новых производств и развития, действующих со стороны Евразийской комиссии и экономических ведомств России). Логичнее было бы конвертировать потребности в обнулении пошлин на отдельные виды оборудования, сырья, материалов и комплектующих в снижение (обнуление) ставок ввозных таможенных пошлин в Едином таможенном тарифе, чем предоставлять льготы на национальном уровне в условиях единой таможенной территории и механизма перераспределения ввозных пошлин между бюджетами стран, входящих в ЕАЭС.

В предшествующие годы таможенно-тарифная политика включала в себя описание и оценку мер таможенного администрирования, что в данном документе практически отсутствует.

#### 4.2 Налоговые доходы и доходы от внешнеэкономической деятельности

С 2015 г. началось сокращение объема налоговых поступлений (включая таможенные пошлины) федерального бюджета, их величина опустилась до отметки 14,7% ВВП против 17,2% ВВП в 2014 г. В 2016 г., согласно предварительным оценкам Минфина России, планируется дальнейшее падение объема налоговых доходов до 13,5% ВВП. В дальнейшем бюджетными проектировками на 2017–2019 гг. запланирована стабилизация объема налоговых поступлений на уровне 13,8–14% ВВП.

В табл. 3 представлены данные о структуре поступлений от налоговых доходов и таможенных пошлин в федеральный бюджет в 2014–2019 гг.

Таблица 3

#### Поступления основных налоговых доходов и таможенных пошлин в федеральный бюджет в 2014–2019 гг., % ВВП и доля в общей сумме

Вид дохода	% ВВП						% к итогу					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	факт		оценка	план			факт		оценка	план		
<b>Налоговые доходы и таможенные пошлины, всего</b>	<b>17,2</b>	<b>14,7</b>	<b>13,5</b>	<b>14,0</b>	<b>13,8</b>	<b>13,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
1. НДСИ	3,7	3,9	3,4	3,8	3,7	3,6	21,4	26,6	25,4	27,4	26,4	25,8
2. Экспортные пошлины	6,1	3,4	2,4	2,1	1,9	1,9	35,5	23,4	17,8	14,7	14,1	13,9
3. НДС, всего	5,0	5,2	5,5	5,6	5,8	5,9	29,4	35,6	40,5	40,4	41,9	43,0
3.1. НДС (внутренний)	2,8	3,0	3,2	3,3	3,5	3,6	16,3	20,6	23,5	23,9	25,3	26,3
3.2. НДС (импорт)	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3	13,1	15,0	17,0	16,5	16,6	16,8
4. Налог на прибыль	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	3,1	4,1	4,1	5,0	5,0	5,1
5. Импортные пошлины	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	4,9	4,8	4,8	4,3	4,2	4,2
6. Акцизы на импорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
7. Акцизы (внутренние)	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	3,9	4,4	5,6	6,7	6,8	6,4
В том числе:												
7.2. Акцизы на алкогольную продукцию	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6	0,6	0,9	0,7	0,7	0,6
7.3. Акцизы на табачную продукцию	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	2,3	3,2	4,1	4,2	4,2	4,0
8. Прочие налоговые доходы	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	1,3	0,6	1,2	1,0	1,1	1,0

Источник: 2015 г. – Федеральное казначейство, Росстат, 2016–2019 гг. – Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

Основным фактором снижения налоговых доходов в последние годы является сокращение поступлений от экспортных пошлин. Учитывая, что порядка 88–89% поступлений экспортных пошлин обеспечиваются пошлинами на экспорт нефти и нефтепродуктов и почти 10% – пошлинами на экспорт газа, падение цен на нефть и начавшееся с 2015 г. снижение предельных ставок (коэффициента в формуле) вывозных таможенных пошлин на нефть в рамках реализации «налогового маневра» оказали существенное влияние на динамику доходов от экспортных пошлин. В результате доходы от экспортных пошлин снизились с 6,1% ВВП в 2014 г. до 3,4–2,4% в 2015–2016 гг. В 2017–2019 гг. ожидается дальнейшее снижение объема доходов от экспортных пошлин до 2,1–1,9% ВВП. При этом рост поступлений НДС в результате повышения ставки по НДС на добычу нефти оказался сравнительно небольшим: увеличение с 3,7% ВВП в 2014 г. до 3,9% ВВП в 2015 г., с ожидаемым падением в 2016 г. до отметки в 3,4% ВВП (основной фактор – падение цен на нефть). В среднесрочной перспективе в 2018–2019 гг. запланирована стабилизация поступлений по НДС на уровне 3,7–3,8% ВВП.

Также можно отметить прогнозируемый рост поступлений по НДС с 5,5% ВВП в 2016 г. до 5,9% ВВП в 2017–2019 гг. за счет увеличения доходов от «внутреннего» НДС. При том, что поступления от НДС обеспечивают около 40% общей суммы налоговых доходов федерального бюджета, рост объема НДС в федеральном бюджете в соответствии с бюджетными проектировками должен оказать определенное стабилизирующее влияние в условиях сохранения нефтегазовых доходов на низком уровне и даже их дальнейшего снижения к 2019 г.

Далее подробнее рассмотрим основные налоги.

#### *Налог на прибыль организаций*

Законопроект закладывает доходы по налогу на прибыль организаций в федеральный бюджет в размере 600,4 млрд руб. в 2017 г., 637,4 млрд руб. в 2018 г. и 693,4 млрд руб. в 2019 г., что составляет около 0,7% ВВП за соответствующие периоды. Происходит ощутимый рост доходов по сравнению с 2016 г. (+464,8 млрд руб.) в основном за счет изменений законодательства. В федеральный бюджет будет зачисляться налог по ставке 3% вместо 2%, а в региональные – 17% вместо 18% (т.е. общая ставка сохраняется на уровне 20%), также будет увеличен норматив зачисления налога на прибыль в федеральный бюджет при выполнении соглашений по разделу продукции с 20 до 25%.

Таким образом, законодательные изменения приведут к росту доходов по налогу на прибыль на 0,14% ВВП. Также ожидается рост собираемости налога до 100%, который должен дать федеральному бюджету 14,4 млрд руб. (или 0,02% ВВП) дополнительных доходов в 2017 г.

Макроэкономический прогноз прибыли прибыльных организаций, на котором основывается оценка сборов налога на прибыль, относительно оптимистичен: предполагается его сохранение на уровне 20–21% ВВП, что соответствует значениям 2015 г., которые были самыми высокими за последние восемь лет. Ожидания 100%-ной собираемости также могут оказаться завышенными. Однако при выполнении исходных предпосылок оценка доходов по налогу на прибыль, в том числе его увеличения за счет заявленных законодательных изменений, представляется достаточно реалистичной.

#### *Налог на добавленную стоимость*

Прогноз доходов бюджета по НДС представляется завышенным. Согласно анализу отчетов ФНС о структуре начислений НДС, собираемость с точки зрения работы с зарегистрированными налогоплательщиками находится на высоком уровне и составляет почти 100%. Если принять, что коэффициент собираемости будет сохраняться на уровне 2015 г., а доля конечного потребления в ВВП не будет снижаться, то прогнозы в проекте бюджета относительно доходов от НДС по товарам, реализованным на территории России, оказываются завышенными на 5,8% в 2016 г., на 10% – в 2017 г., на 14,7% – в 2018 г. и на 18% – в 2019 г. Что же касается поступлений НДС, уплачиваемого при ввозе товаров, то

данные прогнозы представляются вполне реалистичными. В результате общие доходы от НДС оказываются завышенными на 3,5% в 2016 г., на 6,3% – в 2017 г., на 9,5% – в 2018 г. и на 11,8% – в 2019 г.

Согласно консолидированному отчету о прибылях и убытках РЖД и его дочерних компаний, доходы компании от пассажирских перевозок, включая пригородные, в 2015 г. составили 192,8 млрд руб.<sup>7</sup> Сейчас ставка НДС на пассажирские перевозки по направлениям дальнего следования оставляет 10%, а по пригородным перевозкам – 0%. Если выпадающие доходы от продления режима нулевой ставки по пригородным перевозкам оценивать на основе ставки 10%, то общие выпадающие доходы от пассажироперевозок должны составить 19,3 млрд руб. Если же выпадающие доходы оценивать на основе базовой ставки НДС 18%, то выпадающие доходы от применения нулевой ставки должны составить 34,7 млрд руб. Согласно приложению к пояснительной записке к законопроекту, суммарные выпадающие доходы должны составить 37,5 млрд руб. Если при расчете выпадающих доходов основывались на ставке 18%, то эту оценку выпадающих доходов можно считать корректной.

Также следует отметить, что ФНС РФ постоянно совершенствует налоговое администрирование, в том числе путем введения электронной системы контроля НДС «АСК НДС-2», развития международного обмена налоговой информацией и др. По данным ФНС РФ, в 2015 г. использование «АСК НДС-2» значительно увеличило поступления НДС в федеральный бюджет, однако к 2017 г. возможности прироста поступлений НДС в результате работы АСК будут уже в большой мере исчерпаны. Планируется повысить собираемость НДС, в том числе, за счет повышения качества администрирования таможенных платежей и борьбы с «серыми» схемами при ввозе товаров (дополнительно 34–45 млрд руб. НДС в 2017–2019 гг.).

#### *Акцизы*

Прогноз по поступлениям от акцизов на табак на уровне 515 млрд руб. – в 2017 г., 540 млрд руб. – в 2018 г. и 547 млрд руб. – в 2018 г. представляется реалистичным и в целом соответствует средней эластичности спроса на табачные изделия по цене, а также оптимистичному сценарию по доле нелегального оборота. Прогноз по поступлениям акцизов на «электронные сигареты» также представляется реалистичным: 1,5 млрд руб. в 2017 г., 1,6 млрд руб. – в 2018 г. и 1,8 млрд руб. – в 2019 г. Но возможны отклонения как в сторону более высоких доходов из-за роста рынка, так и в сторону более низких поступлений из-за возможного роста нелегального рынка, отсутствия практики администрирования, при том что 70% «электронных сигарет» продается через Интернет.

В части акцизов на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9%, производимую на территории России, прогноз поступлений также соответствует нашим оценкам: 95 млрд руб. – в 2016 г. и порядка 84 млрд руб. в последующие 2017–2019 гг.

Совокупный эффект от индексации ставок на этиловый спирт, автомобили, бензол, параксилон и ортоксилон, авиационный керосин, пиво и вина вкупе с принятием соответствующих изменений в части коэффициентов, применяемых к налоговым вычетам по прямогонному бензину, бензолу, параксилону и ортоксилону, а также авиационному керосину будет отрицательным на уровне -40 млрд руб. в 2017 г. Повышение ставок акцизов на нефтепродукты позволит получить дополнительные доходы в размере 12 млрд руб. в 2017 г., 15 млрд руб. – в 2018 г. и 18 млрд руб. – в 2019 г. Эти оценки представляются реалистичными.

---

<sup>7</sup> [http://ir.rzd.ru/dbmm/download?vp=58&load=y&col\\_id=121&id=422](http://ir.rzd.ru/dbmm/download?vp=58&load=y&col_id=121&id=422)

### Нефтегазовые доходы

Нефтегазовые доходы федерального бюджета в 2017–2019 гг. будут существенно ниже уровня 2014–2015 гг., что обусловлено значительным снижением цен на российские нефть и газ на *внешних* рынках. В 2017 г. нефтегазовые доходы составят 5 050 млрд руб., или 37,4% всех доходов федерального бюджета, что несколько выше ожидаемого уровня 2016 г. (соответственно 4 777,5 млрд руб. и 35,7%). Данное увеличение обусловлено предусмотренным проектом бюджета повышением ставок НДС, а также изменением объемов и структуры добычи и экспорта углеводородов. В дальнейшем доля нефтегазовых доходов будет снижаться: в доходах федерального бюджета – с 37,4% в 2017 г. до 36,0% в 2019 г., по отношению к ВВП – с 5,8% в 2017 г. до 5,4% в 2019 г.

В 2017 г. следует ожидать сохранения низких мировых цен на нефть, сложившихся в результате значительного превышения мирового предложения нефти над спросом. В октябре 2016 г. цена на российскую нефть сорта Urals на мировом рынке составила 47,7 долл./барр., а в среднем за январь–октябрь 2016 г. – 40,6 долл./барр.

В то же время в результате сокращения высокочрезвычайно затратной добычи и уменьшения избыточного предложения нефти в 2017 г. возможно некоторое повышение мировых цен на нефть по сравнению с уровнем текущего года. Последние прогнозы ведущих зарубежных организаций по мировым ценам на нефть на 2017 г. находятся в диапазоне 50–55 долл./барр. Так, по прогнозу Международного валютного фонда, средняя мировая цена на нефть в 2017 г. составит 50,6 долл./барр., по прогнозу Всемирного банка – 55,2 долл./барр., по прогнозу Администрации энергетической информации США – 51,0 долл./барр. В последующие годы ожидается некоторое дополнительное повышение мировых цен на нефть. Так, по прогнозу Международного валютного фонда, в 2018 г. цена на нефть составит 53,1 долл./барр., в 2019 г. – 54,4 долл./барр. (см. табл. 4).

Таблица 4

#### Прогнозы мировых цен на нефть, долл./барр.

Организация	2016	2017	2018	2019
Международный валютный фонд: средняя мировая цена на нефть*	43,0	50,6	53,1	54,4
Всемирный банк: средняя мировая цена на нефть*	43,3	55,2	59,9	62,7
Администрация энергетической информации США: цена Brent	43,4	51,0		

\* Средняя цена сортов Brent, Dubai и WTI.

Источники: IMF, WB, US EIA.

В расчетах к доходной части федерального бюджета на 2017 г. и на плановый период 2018–2019 гг. принят прогноз цены российской нефти на мировом рынке в размере 40 долл./барр. С точки зрения современного положения на мировом нефтяном рынке и сопоставления с другими прогнозами, данный прогноз *может рассматриваться как консервативный. Однако, учитывая существующие риски и факторы неопределенности, такой консервативный подход при формировании доходной части федерального бюджета представляется оправданным.* Вместе с тем является достаточно вероятным получение дополнительных нефтегазовых доходов в случае более высоких мировых цен на нефть по сравнению с заложенными в законопроект.

В целях увеличения государственных доходов проектом федерального бюджета предусмотрено повышение налоговой нагрузки на нефтяной сектор.

В законопроекте указано, что в 2017 г. ожидаемый уровень поступлений в бюджет от налога на добычу полезных ископаемых по нефти составляет 2 669,1 млрд руб., а ожидаемый уровень поступлений от экспортной пошлины на нефть – 859,7 млрд руб., в 2018 г., соответственно, 2 750,7 и 892,4 млрд руб., в 2019 г. – 2 850,3 и 946,2 млрд руб. Расчет проведен в предположении о том, что средняя цена нефти марки Urals в 2017–2019 гг. составит 40 долл./барр., а среднегодовой курс доллара США к рублю – 67,5 долл., 68,7 долл. и 71,1 долл. соответственно.

Указанные поступления в бюджет обеспечиваются следующей конфигурацией параметров налоговой системы в нефтяной и нефтеперерабатывающей отрасли:

- повышение в 2017 г. базовой ставки налога на добычу нефти с 857 до 919 руб./т;
- снижение коэффициента в расчете экспортной пошлины на нефть с 42 до 30%;
- изменение коэффициента в формуле расчета экспортных пошлин на нефтепродукты: на темные – с 82% до 100%, на светлые с – 40% до 30%, на прямогонный бензин – с 71% до 55%, на товарный бензин – с 61% до 30%.

Следует отметить, что приведенные выше значения коэффициентов расчета налоговых ставок, заложенные в бюджет, фактически означают возврат к параметрам «налогового маневра» в нефтяной отрасли, положения которого вступили в силу<sup>8</sup> в 2015 г. В 2016 г. реализация налогового маневра была фактически приостановлена в результате заморозки запланированного снижения экспортной пошлины на нефть (соответствующий коэффициент должен был снизиться с 42% до 36%), что, по всей видимости, было вызвано необходимостью дополнительного повышения доходов бюджета на 2016 г. Законопроект предусматривает изменение формулы расчета экспортной пошлины до вида, заложенного в «налоговый маневр», минуя промежуточную стадию, которая планировалась к реализации на 2016 г.. Ставки НДС и экспортных пошлин на нефтепродукты в 2017 г. продолжают меняться согласно параметрам налогового маневра.

Налоговый маневр был призван, прежде всего, устранить фактическое субсидирование неэффективности внутренних потребителей (в первую очередь нефтепереработки, которая на протяжении долгого времени производит отрицательную добавленную стоимость в мировых ценах) заниженными ценами на нефть. Необходимо выделить три особенности законопроекта, касающиеся реализации налогового маневра:

- *маневр не является полным*, обнуления экспортной пошлины на нефть и нефтепродукты не происходит ни в 2017 г., ни в последующих периодах. Это означает, что субсидирование неэффективности отечественной нефтепереработки фактически сохраняется, только в меньших масштабах, чем ранее;
- *маневр не является нейтральным для нефтяных компаний*: за счет снижения экспортных пошлин произойдет повышение внутренних цен на нефть (по принципу *net back* с внешним рынком), способствующее появлению дополнительной прибыли производителей нефти, которая должна быть изъята государством как собственником ресурса. Это означает, что прирост поступлений от увеличения НДС должен быть примерно в 2 раза выше сжатия поступлений от снижения экспортной пошлины. В реальности же, несмотря на то, что общее изменение поступлений в 2017 г. как будто бы удовлетворяет указанному критерию (прирост поступлений от НДС – +467 млрд руб., снижение поступлений от экспортной пошлины –194 млрд руб.), пропорция между изменениями, вызванными пересмотром параметров ставок налоговых пошлин, а не внешними факторами (изменение объемов добычи, мировых цен и т.п.), существенно от этого критерия отклоняется – прирост НДС недостаточен (+183 млрд руб., против снижения поступлений от экспортной пошлины в -146 млрд руб.);
- *маневр предполагает заметное повышение ставок акцизов на нефтепродукты* (например, для автомобильного бензина класса 5 – на 2 700 руб./т в 2017 г., на 405 и 422 руб./т в 2018 г. и 2019 гг. соответственно). Такие изменения означают, что кроме повышения внутренних цен, вызванного снижением экспортной пошлины, будет наблюдаться дополнительное повышение, связанное с ростом акцизов. Из этого фактически следует, что существенную долю повышения

---

<sup>8</sup> Федеральный закон от 24.11.2014 № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

налоговой нагрузки на отрасль в текущей конфигурации налоговой системы будут нести конечные потребители нефтепродуктов, а не вертикально-интегрированные нефтяные компании, что изначально являлось целью налогового маневра, стимулирующего эти компании к повышению эффективности производства нефтепродуктов.

Альтернативный вариант развития налогообложения нефтяной отрасли с *полной отменой экспортных пошлин, превосходящим повышением НДС и частичным снижением акцизов для компенсации повышения внутренних цен на нефтепродукты*, обеспечил бы бюджету больший объем налоговых поступлений, стимулировал бы отечественную нефтепереработку к качественным изменениям и позволил бы избежать повышения нагрузки на конечных потребителей.

#### 4.3 Доходы от приватизации и использования государственного имущества

Законопроект не содержит информации о доходах от приватизации ни в основной части, ни в приложениях 48 (Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2017 г.) и 49 (Источники финансирования дефицита федерального бюджета на плановый период 2018 и 2019 г.)<sup>9</sup>. При этом в Приложении 8 (Перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета) по средствам от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, в качестве таковых указаны Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) и Министерство обороны РФ.

Между тем в пояснительной записке к законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указываются наряду с государственными заимствованиями в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета. Подобно бюджету на текущий год в отличие от аналогичных документов за предшествующие годы в ряду сопроводительных материалов присутствуют данные по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, где представлено обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки и расчете по статьям классификации источников финансирования дефицита бюджета.

Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2017 г. прогнозируются в объеме 138,2 млрд руб., в 2018 г. – 13,6 млрд руб., в 2019 г. – 13,9 млрд руб. Для финансирования дефицита федерального бюджета они будут играть *сугубо подчиненную роль*: в 2017 г. ожидаемая величина приватизационных доходов составит 13,6% от средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям, а в 2018–2019 гг. – на порядок меньшую (1,4%).

Предполагаемая структура прогнозируемых приватизационных поступлений в 2017 г. включает средства от отчуждения находящихся в федеральной собственности пакетов акций Банка ВТБ (ПАО) (10,9% минус 1 акция, 95,5 млрд руб.) и «Совкомфлот» (25% минус 1 акция, 24 млрд руб.), по которым летом 2016 г. приняты соответствующие решения Правительства РФ, а также средства от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний (18,7 млрд руб.). Для 2018–2019 гг. в бюджетные проектные заложены только средства из последнего источника (без учета стоимости акций крупнейших компаний).

Однако такой *прогноз приватизационных доходов представляется излишне оптимистичным*. Предполагаемая к получению бюджетом в 2017–2019 гг. сумма

<sup>9</sup> В указанных приложениях помимо статей «Разница между средствами, поступившими от размещения государственных ценных бумаг, и средствами, направленными на их погашение» и «Изменение остатков средств на счетах по учету средств федерального бюджета в течение соответствующего финансового года, в том числе: изменение остатков средств Резервного Фонда и Фонда национального благосостояния» имеется статья «Иные источники финансирования дефицита федерального бюджета» (без детализации).



приватизационных доходов (без учета крупнейших сделок) в 46,2 млрд руб. превышает аналогичную величину за все 3 года действия приватизационной программы 2011–2013 гг., когда федеральный бюджет получил 25,67 млрд руб., что составило 160% к величине, определенной в этом документе. Ежегодная величина данного показателя лишь в 2011 г. превысила 10 млрд руб., составив 13,3 млрд руб. Однако такой результат был достигнут в экономико-политической ситуации, радикально отличающейся от имеющей место на протяжении последних двух лет (массированный отток капитала, введение разнообразных санкций, снижение обменного курса рубля, рецессия в отечественной экономике).

По данным отчетов Росимущества о выполнении действующей программы приватизации, в 2014 г. при перевыполнении бюджетного задания в 2,7 раза общая сумма средств от продажи пакетов акций (долей в уставном капитале) (без учета крупнейших продаж) достигла 8,05 млрд руб., а в 2015 г. – 7,34 млрд руб. По данным годового отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2016 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства ([www.goskazna.ru](http://www.goskazna.ru)), средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 6,3 млрд руб., что обеспечило в 2015 г. перевыполнение бюджетных назначений более чем на 26%<sup>10</sup>.

Что касается крупнейших сделок 2017 г., то поступления от продажи пакета акций Банка ВТБ (ПАО) (10,9% минус 1 акция, 95,5 млрд руб.) практически совпадают с поступлениями от первой продажи пакета сопоставимой величины в 2011 г., а для пакета акций «Совкомфлота» (25% минус 1 акция, 24 млрд руб.) они оказываются вдвое больше, чем ожидалось при планировании доходов на 2016 г. (12 млрд руб.)<sup>11</sup>.

В последующие два года аналогичные сделки возможны, исходя из содержания новой приватизационной программы на 2017–2019 гг. Ее проект, представленный Минэкономразвития РФ в конце лета текущего года, включает обширный перечень компаний, конкретные сроки и способы приватизации которых будут определяться Правительством РФ с учетом конъюнктуры рынка, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов<sup>12</sup>. При этом оценка на стадии подготовки стоимости объектов федерального имущества, включенных в проект программы приватизации на 2017–2019 гг., Правилами разработки прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества, утвержденными постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2005 г. № 806, не предусмотрена. В связи с этим расчет по каждому приватизируемому объекту на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. Росимуществом не представлен.

Весомая роль при формировании доходной части федерального бюджета на будущий год отведена поступлениям от продажи материальных и нематериальных активов, которые прогнозируются в сумме около 79,3 млрд руб. (0,09% к ВВП). Для 2018 г. и 2019 г. эти величины составят 68,6 млрд руб. и 74,5 млрд руб. соответственно.

В структуре данного источника поступлений в 2017 г. преобладают доходы от выпуска материальных ценностей из государственного резерва (29,9 млрд руб.), от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции) (25,4 млрд руб.) и в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе

<sup>10</sup> В доступных для ознакомления версиях федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (с изменениями и дополнениями, внесенными законами от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ, от 13 июля 2015 г. № 211-ФЗ, от 28 ноября 2015 г. № 329-ФЗ) данные по величине средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, отсутствуют, как и ее выделение среди иных источников финансирования бюджетного дефицита.

<sup>11</sup> См. сопроводительные материалы к законопроекту о федеральном бюджете на 2016 г. В 2015 г. данная сделка была отложена в связи с ухудшением макроэкономической ситуации, низкой инвестиционной активностью в стране, введением ограничительных мер в отношении ряда российских компаний за рубежом.

<sup>12</sup> Прекращение участия государства в капитале 4 компаний, сокращение доли государства в капитале до 75% плюс 1 акция – для 3 компаний, до 90% – для 1 компании, до 50% плюс 1 акция – для 1 компании, до 25% плюс 1 акция – для 1 компании (помимо сокращения доли ПАО «Россети» в капитале 6 дочерних компаний и прекращения участия в капитале еще одной при параллельной продаже федеральных пакетов акций).

продукции (СРП) (11,5 млрд руб.). Еще одним источником дохода является реализация недвижимого имущества бюджетных, автономных учреждений, находящегося в федеральной собственности, – около 2,9 млрд руб., и иного имущества, находящегося в федеральной собственности (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных) – около 2,8 млрд руб. Как следует из представленного перечня, подавляющая часть доходных статей бюджета по этому разделу имеет весьма отдаленное отношение к классической приватизационной проблематике. В большей мере к ней относятся доходы от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), которые прогнозируются на 2017–2019 гг. в сумме менее 0,5 млрд руб. ежегодно, что почти втрое уступает показателям 2015 г. и более чем вдвое поступлениям, ожидаемым в текущем году.

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, на 2017 г. прогнозируются в объеме 702,6 млрд руб., что на 553,9 млрд руб. меньше уточненной оценки соответствующих поступлений в 2016 г. Прогноз по данному виду доходов на 2018 г. составляет 647,1 млрд руб., а на 2019 г. – 600,2 млрд руб. Эти величины многократно превышают ожидаемые приватизационные поступления и доходы от продажи материальных и нематериальных активов: в 2017 г. – в 3,2 раза, в 2018 г. – в 7,9 раза, в 2019 г. – в 6,8 раза.

Основную долю (более 2/3) поступлений от использования госимущества должны обеспечить доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим РФ: 483,5 млрд руб. (или 68,8%) в 2017 г., 463,2 млрд руб. (или 71,6%) – в 2018 г., 432,6 млрд руб. (или 72,1%) – в 2019 г. По своему размеру они многократно превосходят совокупные бюджетные доходы от размещения средств федерального бюджета (включая средства ФНБ и Резервного фонда), процентов, полученных от предоставления бюджетных кредитов внутри страны и по государственным кредитам, перечисления части прибыли Центрального банка России.

При формировании прогноза указанных поступлений учтено решение Правительства РФ о перечислении в доход федерального бюджета не менее 50% дивидендов от компаний с государственным участием. При этом прогноз на 2017 г. остается существенно (в 1,9 раза) ниже уточненной оценки на 2016 г. (899,9 млрд руб.), что связано с отдельными разовыми поступлениями, ожидаемыми в текущем году (дивиденды АО «Роснефтегаз» по итогам реализации акций ПАО «НК Роснефть»). Тем не менее, даже при ожидаемом сокращении дивидендных поступлений, их величины в 2017–2019 гг. в 1,7–1,9 раза должны превысить уровень 2015 г. (259,8 млрд руб.).

Кроме того, федеральный бюджет должны пополнить подлежащие перечислению в него, но относимые к числу прочих неналоговых доходов дивиденды по приобретенным обыкновенным и привилегированным акциям банков, получаемые ГК «Агентство по страхованию вкладов», а также поступления в виде купонных доходов по субординированным облигациям российских банков. Наряду с ними по этому разделу в доходах 2017 г. учитывается разовое поступление от дивидендов по акциям АО «Сбербанк», перечисляемых Банком России (50 млрд руб.), что более чем в 1,5 раза превосходит ожидаемые доходы от перечисления части прибыли Центробанка РФ (всего 31,5 млрд руб.). При этом необходимо отметить, что в 2018–2019 гг. в связи со снижением спроса кредитных организаций на инструменты рефинансирования и, как следствие, уменьшением процентных доходов ЦБ РФ, перечислений от него не ожидается вовсе.

В связи с этим в целях повышения прозрачности финансовых потоков между Сбербанком, Центробанком и федеральным бюджетом следует выделить поступления от Сбербанка в федеральный бюджет в отдельную статью на постоянной основе или

распространить на него подходы к дивидендной политике, применяемые для основной массы компаний с государственным участием.

Прочие же виды доходов федерального бюджета от использования государственного имущества носят дополняющий характер. Так, перечисления от федеральных государственных унитарных предприятий даже после решений о направлении на эти цели не менее 50% их прибыли в 2017 г. сократятся до 8,6 млрд руб. (в 2015 г. – 9,3 млрд руб.), но в 2018 г. и 2019 г. вырастут до 10,3 млрд руб. и 11,2 млрд руб. соответственно.

## 5. Анализ структуры и динамики расходов

### 5.1 Основные направления бюджетной политики

*Основные направления бюджетной политики* (далее также – ОНБП) сделаны в новом формате – как в части визуализации, так и в отношении логики подачи материала (тезисный формат в сочетании с историческими примерами из международного опыта и элементами эмпирического анализа). При этом налицо разрозненность в целеполагании, которое в половине случаев вообще не относится к компетенции бюджетной политики.

Появление ОНБП, так же, как и ОННП, ОНТП, за неделю до рассмотрения на заседании Правительства Российской Федерации законопроекта с пояснительной запиской, фактически обесценивает значимость их представления.

В содержательном плане новация всего одна – *новые бюджетные правила*. Общим недостатком является тот факт, что Минфин России включает в ОНБП необсужденные с другими министерствами и экспертами предложения с целью получения одобрения Правительства РФ и последующего их проведения в жизнь, хотя многие или даже все предложения могут вызвать возражения.

Минфин России предлагает определять предельный объем расходов федерального бюджета начиная с 2020 г. как сумму трех компонентов: 1) базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при базовой цене на нефть на постоянном уровне 40 долл./барр. марки Urals и базовом обменном курсе рубля; 2) объема ненефтегазовых доходов, рассчитанных в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза Минэкономразвития России (ННГД); 3) расходов по обслуживанию долга.

При этом в случае, когда объем средств Резервного фонда на 1 января первого года планового периода опускается ниже уровня 5% ВВП, предельный объем использования средств Резервного фонда не может превышать 1% ВВП, и исходя из этого корректируется предельный объем расходов.

Такая конструкция правил ориентирована на снижение влияния колебаний нефтяных цен на внутренние цены и курс, низводя бюджетную политику до соподчиненной роли к задачам денежно-кредитного регулирования.

Очевидно, что в условиях, когда первая и третья компоненты правил будут вести себя ациклично, вторая – проциклично и наличие дефицита не предусматривается, проведение активной бюджетной политики в принципе невозможно, что наряду с тезисами о масштабной приватизации, стабилизации налоговой нагрузки указывает на взятый курс на сокращения доли прямого участия государства в экономике.

Сама конструкция правил в долгосрочной перспективе не выглядит устойчивой, ибо сохранение привязки расходов к цене на нефть имеет смысл только в случае, если правила опираются на более или менее правдоподобную гипотезу, описывающую закономерности движения цен на нефть. В противном случае доверие к правилам окажется подорванным и

неизбежен их пересмотр (что было в 2004–2005 гг., когда также цена устанавливалась фиксированная – 20 и 27 долл./барр.).

Базовый уровень заимствований в версии Минфина планируется ограничить объемом расходов по обслуживанию долга (0,8–1,0% ВВП в год), что в принципе верно, так как критичен не столько сам размер долга, сколько объем расходов на его обслуживание. Однако с учетом того, что уже в 2018 г. расходы на обслуживание при гипотезе о сокращающемся дефиците подойдут к верхней границе (0,93 % ВВП), сохраняются планы на ежегодное привлечение внутренних заимствований на сумму более 1 трлн руб., а также сохраняющаяся неурегулированность проблем с растущими долгами субъектов и несбалансированностью ПФР, все это в совокупности свидетельствует о *нереалистичности данного ограничения*.

Меры бюджетной консолидации заявляются, но, по сути, не конкретизированы – остаются на уровне пожеланий (задач), причем зачастую не относящихся к бюджетной политике.

Повышение эффективности деятельности госкомпаний декларируется, однако *меры не проработаны*: одним лишь пересмотром норматива отчисления дивидендов и общим желанием сократить объем субсидий юридическим лицам ничего не решить с учетом существующей практики лоббистского противодействия и инвестиционных программ этих компаний (потребуется большего роста тарифов или отказ от предоставления услуг, пример пригородных электричек).

Меры по повышению качества администрирования налогов не конкретны, причем их эффекты явно переоценены. Например, ожидаемое улучшение качества администрирования импорта за счет интеграции ИС ФТС с ИС ФНС может повысить налоговую базу НДС по импорту, однако с учетом того, что не менее 70% удержанного при таможенном декларировании впоследствии принимаются к вычету по НДС внутреннему НДС (а в условиях сокращения поставок инвестиционных импортных товаров данный процент еще выше), общий эффект для поступлений НДС может быть *гораздо скромнее*.

В части МБО предложение на законодательном уровне закрепить предельный размер дефицита бюджета субъекта на уровне не более 10% от суммы доходов бюджета субъекта без учета объема безвозмездных поступлений при условии необходимости выполнения Указов Президента Российской Федерации (в первую очередь по повышению оплаты труда бюджетникам) и самовоспроизводящегося госдолга *нереалистично*.

В части госпрограмм предлагается осуществить их «перезагрузку» с мерами по улучшению их качества. Однако основной причиной неудовлетворительного качества госпрограмм является низкая *заинтересованность министерств в данном инструменте*. Последние сами определяют цели и индикаторы их достижения, сами осуществляют перечень необходимых мероприятий по их достижению и перечень подходящих инструментов, сами осуществляют их реализацию и мониторинг результатов. Более того, «порученческий» принцип управления зачастую идет вразрез с программно-целевым (проектным) подходом к обоснованию и принятию бюджетных решений. Мониторинг реализации государственных программ носит исключительно общеинформативный характер, его результаты никак не влияют на реализацию государственных программ: министерства не несут никакой ответственности за низкое качество госпрограмм и за недостижение заявленных результатов. Другими словами, применение программно-целевых инструментов (госпрограммы) носит преимущественно «имитационный» характер.

Таким образом, необходима *«перезагрузка» не столько самих государственных программ, сколько изменение формата работы с ними*, превращение их из формальных атрибутов бюджетного процесса в востребованные инструменты государственной политики.

## 5.2 Общие тенденции расходов по функциональным разделам

В соответствии с бюджетными проектировками на 2017–2019 гг. запланировано сокращение общего объема расходов федерального бюджета на 3,6 п.п. ВВП к уровню 2016 г. темпами, равными 1,1–1,3 п.п. ВВП ежегодно. Необходимость проведения бюджетной консолидации на рассматриваемом периоде обусловлена задачей перехода к новым бюджетным правилам с 2020 г. Предстоящая бюджетная консолидация предполагает в большей степени сжатие объема расходных обязательств государства с предполагаемыми мерами по повышению их эффективности.

Рассматривая расходы федерального бюджета по разделам функциональной классификации в 2017–2019 гг., можно отметить следующее (см. *табл. 5*). По большей части направлений наблюдаются колебания в пределах от -0,3 до +0,1 п.п. ВВП в год. Однако в отдельных случаях можно отметить более заметные изменения в объемах расходов к уровню предыдущего года. Так, в 2017 г. падение расходов на оборону достигнет -1,4 п.п. ВВП; в 2018 г. запланировано снижение социальных расходов на 0,5 п.п. ВВП; в 2019 г. расходы, связанные с поддержкой экономики, предполагается сократить на 0,4 п.п. ВВП.

*Таблица 5*

### Расходы федерального бюджета по статьям функциональной классификации на 2015–2019 гг.

	% ВВП					% к итогу				
	2015 (факт)	2016 (оценка)	2017 (проект)	2018 (проект)	2019 (проект)	2015 (факт)	2016 (оценка)	2017 (проект)	2018 (проект)	2019 (проект)
<b>Расходы всего, в том числе:</b>	<b>19,3</b>	<b>19,8</b>	<b>18,7</b>	<b>17,4</b>	<b>16,2</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Общегосударственные вопросы	1,4	1,3	1,4	1,2	1,1	7,2	6,7	7,4	7,2	7,1
Национальная оборона	3,9	4,7	3,3	3	2,8	20,4	23,7	17,5	17	17,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,4	2,3	2,2	2	1,9	12,6	11,8	12	11,7	11,8
Национальная экономика	2,9	2,6	2,7	2,6	2,2	14,9	13,2	14,3	14,7	13,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,2	0,1	0,1	0	0	0,9	0,3	0,4	0,2	0,2
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5
Образование	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	3,9	3,4	3,5	3,7	3,7
Культура и кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Здравоохранение	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4	3,3	2,8	2,3	2,5	2,3
Социальная политика	5,3	5,6	5,9	5,4	5,1	27,3	28,2	31,3	30,9	31,6
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0,5	0,4	0,6	0,4	0,2
СМИ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
Обслуживание государственного долга	0,6	0,8	0,8	0,9	0,9	3,3	3,9	4,5	5,3	5,4
Межбюджетные трансферты общего характера	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	4,4	4	4,8	5	5,1

*Источник: 2015 г. — Федеральное казначейство, Росстат; 2016–2019 гг. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».*

Структура расходов федерального бюджета в последние годы последовательно ухудшалась: росли расходы только по трем направлениям, причем все они не относятся к «производительным» — национальная оборона, социальная политика, обслуживание долга. Среди стран, не находящихся в состоянии войны, Россия — один из рекорсменов по величине расходов на оборону. Расходы на пенсии устойчиво растут, и без пенсионной реформы этот тренд в ближайшие годы едва ли изменится. Бюджетные проектировки на 2017–2019 гг., хотя и не *«переламывают» ранее сформировавшиеся тенденции, все же содержат определенные позитивные сдвиги.*

Так, учитывая необходимость бюджетной консолидации, на 2017–2019 гг. запланировано сокращение в долях ВВП практически всех крупных направлений расходов, за исключением расходов на обслуживание госдолга (+0,1 п.п. в 2018–2019 гг. к уровню 2016 г.) и межбюджетных трансфертов общего характера (рост на 0,1 п.п. в 2017–2018 гг. и возвращение к уровню 2016 г. в 2019 г.). Рост расходов на обслуживание госдолга связан с необходимостью осуществления заимствований для финансирования дефицита бюджета. Увеличение объема межбюджетных трансфертов общего характера во многом обусловлено передачей 1 п.п. ставки налога на прибыль из региональных бюджетов в федеральный с последующим перераспределением этих средств между регионами в виде дотаций. Наиболее существенное сокращение в долях ВВП к 2019 г. по сравнению с уровнем 2016 г. планируется по следующим направлениям: «Национальная оборона» (-1,9 п.п.), «Социальная политика» (-0,5 п.п.), «Национальная экономика» (-0,4 п.п.) и «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (-0,4 п.п.). При этом с точки зрения изменения структуры расходов существенно снизится за рассматриваемый период из перечисленных выше 4 направлений лишь доля расходов на оборону на 6,1%, а доля расходов на социальную политику, напротив, увеличится на 3,4%. Также, конечно, увеличится доля расходов на обслуживание госдолга (на 1,5%) и на межбюджетные трансферты общего характера (на 1,1%). По остальным направлениям расходов их доля в общей сумме расходов изменится незначительно, в пределах 0,5%.

Однако в рамках бюджетной консолидации 2017–2019 гг. *не запланировано целенаправленного и последовательного улучшения эффективности расходов федерального бюджета с точки зрения соотношения «производительных» и «непроизводительных» расходов.* Так, сокращение производительных расходов в номинальном выражении в среднем планируется более высокими темпами, чем непроизводительных расходов. В частности, для производительных расходов в номинальном выражении снижение год к году составит 6%, 4% и 8%, а для непроизводительных снижение год к году составит 9%, 2% и 1% в 2017, 2018 и 2019 гг. соответственно.

### **Прозрачность и открытость федерального бюджета**

Прозрачность законопроекта неудовлетворительная: число секретных приложений к тексту закона выросло до 22. В составе законопроекта, сопровождающих его документах и материалах отсутствует представление расходов бюджета в соответствии с классификацией операций сектора государственного управления (экономической классификацией расходов), что расходится с рекомендациями международных финансовых институтов по финансовому учету в общественном секторе и явно снижает прозрачность бюджета, затрудняя оценку его влияния на народное хозяйство. Сопоставимость показателей бюджета в соответствии со статьей 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации в приложениях к тексту законопроекта не обеспечена.

Секретные и совершенно секретные ассигнования в 2017 г. сократятся на 24,3% до 2 трлн 771,7 млрд руб. (3,2% ВВП), или 17,1% расходов федерального бюджета. Согласно законопроекту, закрытые ассигнования федерального бюджета сократятся с 4,4% ВВП в текущем году до 2,8% ВВП в 2019 г. в связи с сокращением секретных ассигнований на выполнение государственного оборонного заказа. В то же время в ассигнованиях 2017 г. отмечаются аномальные максимумы доли закрытых расходов по разделам «Национальная экономика» и «Здравоохранение», подразделам «Другие вопросы в области национальной экономики», «Дошкольное образование», «Санаторно-оздоровительная помощь» и «Периодическая печать и издательства».

Несмотря на сравнительное улучшение открытости федерального бюджета, доля закрытых расходов по-прежнему более чем *на порядок превосходит аналогичные показатели государственных финансов в развитых странах*. Сложившаяся практика засекречивания расходов федерального бюджета прямо противоречит статье 5 закона № 5485-1 от 21.07.1993 г. «О государственной тайне», допускающей секретность лишь для расходов бюджета «в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, а также в области противодействия терроризму».

Для повышения прозрачности и открытости федерального бюджета целесообразно:

- снять гриф «Секретно» с приложений 23 и 24 с основными показателями гособоронзаказа на 2017–2019 гг. к тексту законопроекта, руководствуясь при этом прецедентом 2003–2005 гг., когда подобные данные публиковались в качестве приложений к закону о федеральном бюджете;
- поставить перед межведомственной комиссией по защите государственной тайны вопрос о пересмотре принципов защиты финансово-экономической информации по примеру сведений о запасах драгоценных металлов.

### **Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность**

Законопроектом по разделу 02 «Национальная оборона» классификации расходов в соответствии с данными пояснительной записки к законопроекту (табл. 4.4.1 на с. 317 и приложение № 6) в 2017 г. предусматривается ассигновать 2 трлн 835,8 млрд руб. (17,5% расходов федерального бюджета, или 3,3% ВВП), что в номинальном выражении на 27,1% (или 1 трлн 53,2 млрд руб.) меньше соответствующих ассигнований текущего года (3 трлн 889 млрд руб., или 4,7% ВВП), предложенных в законопроекте № 2428-7 по внесению изменений в федеральный бюджет 2016 г. В плановом периоде в 2018 г. предусматривается дальнейшее снижение расходов по этому разделу на 107,5 млрд руб. – до 2 трлн 728,3 млрд руб. (3,0% ВВП) и в 2019 г. прирост на 87,7 млрд руб. – до 2 трлн 816 млрд руб. (2,8% ВВП).

Среди подразделов раздела «Национальная оборона» в трехлетнем периоде наибольшее сокращение планируется в расходах на «Вооруженные силы Российской Федерации» – с 2 трлн 884,7 млрд руб. (3,5% ВВП) в текущем году до 2 трлн 180,5 млрд (2,2% ВВП) в 2019 г., на «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» – с 432,5 млрд руб. (0,5% ВВП) в текущем году до 176,4 млрд руб. (0,18% ВВП) в 2019 г. и на «Другие вопросы в области национальной обороны» – с 506,2 млрд руб. (0,6% ВВП) в текущем году до 274,5 млрд (0,3% ВВП) в 2016 г., но с последующим ростом до 394,9 млрд руб. (0,4% ВВП) в 2019 г. Расходы по остальным подразделам при этом существенно не меняются.

Расходы на государственный оборонный заказ в 2017 г. можно оценить по закрытой части расходов раздела «Национальная оборона» в 1 трлн 814,5 млрд руб. (2,1% ВВП). Кроме того, следует учесть открытую часть расходов Минобороны на прикладные научные исследования (15,5 млрд руб.).

Расходы подраздела «Вооруженные силы Российской Федерации» на выплаты персоналу в 2017–2019 гг. по сравнению с текущим годом сократятся на 12,6 млрд руб. (2,2%) и составят 554,5 млрд руб. (0,6% ВВП), расходы на закупку товаров, работ и услуг возрастут на 33,8 млрд руб. (12,2%) – до 310,5 млрд руб. в 2017 г. и затем сократятся до 233,0 млрд в 2018–2019 гг.

Расходы на пенсионное обеспечение Минобороны в 2017 г. законопроектом предлагается увеличить до 332,3 млрд руб. (на 1%), что *может не обеспечить заявленного повышения пенсий военнослужащих с февраля 2017 г. на 3,96%*.

Расходы раздела 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» классификации расходов относительно ассигнований текущего года (1 трлн 943,1 млрд руб., или 2,3% ВВП) в 2017 г. не изменятся, а к 2019 г. сократятся на 51 млрд руб. (2,6%) – до 1 трлн 892,2 млрд руб. (1,9% ВВП). При этом увеличение расходов подразделов «Органы прокуратуры и следствия», «Внутренние войска», «Обеспечение пожарной безопасности» и «Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности» более чем компенсируется сокращением расходов остальных девяти подразделов. Расходы на пенсионное обеспечение по линии МВД в 2017 г. возрастают на 4,2%, до 216,9 млрд руб., по линии ФСБ – на 6,5%, до 57,8 млрд руб., что *полностью обеспечит повышение соответствующих пенсий с февраля следующего года на 3,96%*. Данные о пенсионных расходах МВД и ФСБ в плановом периоде 2018 и 2019 гг. в материалах законопроекта отсутствуют.

Расходы силового блока суммарно по разделам 02 и 03 в соответствии с проектом федерального бюджета на 2017 г. составят 4 трлн 778,9 млрд руб., или 5,5% ВВП и 29,3% расходов федерального бюджета, сократившись по сравнению с ассигнованиями текущего года по законопроекту № 2428-7 на 1 трлн 53,2 млрд руб. (18,1%), что соответствует 1,5 п.п. ВВП и 6,2 п.п. расходов федерального бюджета. Законопроектом предполагается, что в 2019 г. суммарные расходы разделов 02 и 03 составят 4 трлн 708,2 млрд руб. (4,8% ВВП и 29,5% расходов федерального бюджета).

### **Расходы на инфраструктуру**

Законопроект предполагает в 2017 году снижение в номинальном выражении к уровню 2016 г. общей суммы расходов федерального бюджета на развитие водного хозяйства, транспорта, дорожного хозяйства, а также связь и информатику. Так, расходы в 2017 г. должны составить 960 млрд руб., что меньше уровня расходов в 2016 г. (снижение составит примерно 0,2 % по сравнению с 2016 г.).

Рост расходов в номинальном выражении предусматривается в 2018 г. (прирост составит примерно 1,5 % по сравнению с 2017 г.).

Однако в 2019 г. предусмотрено значительное снижение в номинальном выражении расходов на инфраструктуру (снижение составит примерно 12,3 % по сравнению с 2018 г.). Стоит отметить, что общий объем номинальных расходов на инфраструктуру в 2019 г. снизится по отношению к уровню 2016 г. более чем на 11,0%.

В среднем за период 2017–2019 гг. также *предполагается снижение уровня расходов на инфраструктуру* в номинальном выражении к уровню 2016 г.



## Динамика расходов на инфраструктуру

	2016	2017	2018	2019
Водное хозяйство, млрд рублей	19,96	18,45	20,73	20,08
% ВВП	0,02	0,02	0,02	0,02
доля в общем объеме расходов, %	0,12	0,11	0,13	0,13
Транспорт, млрд рублей	287,78	248,90	218,48	153,91
% ВВП	0,35	0,29	0,24	0,16
доля в общем объеме расходов, %	1,75	1,53	1,36	0,96
Дорожное хозяйство (дорожные фонды), млрд рублей	621,33	660,47	701,05	654,45
% ВВП	0,75	0,76	0,76	0,66
доля в общем объеме расходов, %	3,79	4,07	4,37	4,09
Связь и информатика, млрд рублей	32,58	32,21	34,62	26,82
% ВВП	0,04	0,04	0,04	0,03
доля в общем объеме расходов, %	0,20	0,20	0,22	0,17
Всего, млрд рублей	961,64	960,03	974,88	855,25
% ВВП	1,16	1,11	1,06	0,87
доля в общем объеме расходов, %	5,86	5,91	6,08	5,35

Источник: Приложение № 6 к пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

При этом, несмотря на незначительные изменения расходов в абсолютном выражении на протяжении 2017–2018 г., общий объем расходов на инфраструктуру в долях ВВП снижается на 0,05 п.п. (или примерно 5% за год). В 2019 г. доля инфраструктурных расходов в ВВП снизится более чем на 25% по отношению к соответствующим значениям 2016 г., а доля в общем объеме расходов бюджета снизится примерно на 9%. Таким образом, сокращение инфраструктурных расходов идет значительно опережающими темпами по сравнению со снижением темпов роста ВВП и снижением общего объема расходов государственного бюджета на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.

Наиболее значительные сокращения расходов в номинальном выражении связаны с расходами на транспорт. Снижение год к году в 2017, 2018 и 2019 гг. составит 14%, 12% и 30% соответственно. Также необходимо отметить, что к 2019 г. по сравнению с 2016 г. доля расходов на транспорт в ВВП упадет более чем в 2 раза.

В расходах на дорожное хозяйство в 2017 и 2018 гг. ожидается рост в номинальном выражении на 6% ежегодно. Однако в 2019 г. запланировано снижение более чем на 6%. В целом, стоит отметить, что расходы на дорожное хозяйство в меньшей степени страдают от сокращения бюджетных расходов и нестабильной макроэкономической ситуации по сравнению с другими инфраструктурными расходами.

Таким образом, резкое снижение расходов на транспорт как в номинальном выражении, так и в долях ВВП, а также снижение расходов на дорожное хозяйство в 2019 г. может представлять собой значительные трудности для реализации инфраструктурных проектов и для развития транспортной отрасли в период 2018–2020 гг., когда в соответствии с планами Министерства транспорта РФ<sup>13</sup> планируется существенная интенсификация строительства и реконструкции федеральных дорог.

Расходы на водное хозяйство остаются достаточно стабильными (в долях ВВП), однако в номинальном выражении год к году предполагаются как их снижение, так и рост. В 2017 г. предполагается снижение на 8% по отношению к уровню расходов в 2016 г., в 2018 г. предполагается рост на 12% по отношению к 2017 г., а в 2019 г. предполагается снижение на 3% по отношению к 2018 г.

Расходы на связь и информатику в 2017 г. в номинальном выражении останутся примерно на уровне 2016 г. (снижение менее 1%). В 2018 г. по отношению к 2017 г.

<sup>13</sup> План деятельности Министерства транспорта Российской Федерации на 2016–2021 гг., утвержденный Министром транспорта Российской Федерации М.Ю. Соколовым 23 мая 2016 г.

планируется рост на 7% в номинальном выражении. Однако в 2019 г. снижение расходов составит более 22% в номинальном выражении по отношению к объемам расходов 2018 г.

В целом законопроект в части расходов на инфраструктуру вызывает вопросы с точки зрения существенного снижения расходов на инфраструктуру в 2019 г. до 30% по отдельным направлениям год к году. Это может приводить к *необходимости корректировки или срыву достижения зафиксированных значений целевых показателей* в рамках системы стратегических и программных документов в сфере развития дорожного хозяйства России.

### Расходы на поддержку сельского хозяйства

В законопроекте запланировано снижение расходов федерального бюджета на период 2017–2019 гг. по сравнению с уровнем 2016 г. в среднем на 1,9% (см. табл. 7). При этом изменение расходов крайне неравномерно по разделам и подразделам бюджетной классификации, и из текста пояснительной записки не удается выяснить, чем собственно обоснованы эти изменения.

Подраздел «Сельское хозяйство и рыболовство» входит в раздел «Национальная экономика», и в целом по этому разделу запланирован рост ассигнований по сравнению с уровнем 2016 г., однако финансирование динамично развивающегося «Сельского хозяйства и рыболовства» (по итогам года ожидается рост производства продукции сельского хозяйства на 3,2%) было снижено, несмотря на декларируемую необходимость ускоренного импортозамещения и развития экспорта. Предлагается более детально рассмотреть статьи раздела «Другие вопросы в области национальной экономики» с целью их возможной оптимизации и перераспределения средств, в частности, и на сельское хозяйство, которое в настоящий момент является реальной точкой роста на фоне падения экономики (прогноз роста ВВП (-0,6%) на 2016 г.).

Таблица 7

#### Изменение планируемого финансирования из федерального бюджета к уровню 2016 г., %

Показатели	2017	2018	2019	Среднее за 3 года
Всего	99,0	97,8	97,5	98,1
Национальная экономика	107,0	109,2	100,0	105,4
сельское хозяйство и рыболовство	94,6	90,6	88,5	91,3
другие вопросы в области национальной экономики	183,7	178,1	160,2	174,0

Источник: Расчет по Приложению №6 к пояснительной записке

Основным документом, определяющим развитие отрасли сельского хозяйства, является Госпрограмма развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. (далее – Госпрограмма). Ее финансирование планируется последовательно уменьшать с 214,6 млрд руб. в 2016 г. до 194,1 млрд руб. в 2019 г., причем, без учета инфляции. Это неблагоприятно для развивающейся отрасли с большим потенциалом развития.

Из анализа изменений в финансировании следует, что предлагается совсем не финансировать в 2017–2019 гг. подпрограмму «Развитие финансово-кредитной системы АПК». В 2016 г. на нее было израсходовано 8 млрд руб. на докапитализацию ОАО «Россельхозбанк». Подпрограмма была добавлена в структуру Госпрограммы Постановлением Правительства РФ от 19.12.2014 г. № 1421 и включала в себя кроме докапитализации ОАО «Россельхозбанка» на ежегодной основе еще и взнос в уставный капитал ОАО «Росагролизинг» (в 2016 г. не финансировалось). Объем планируемых бюджетных ассигнований на реализацию подпрограммы за счет средств федерального бюджета составлял 86,7 млрд руб. на период 2016–2020 гг. Подпрограмма имела задачей обеспечение «стабильного привлечения инвестиций в АПК», т.к. сельское хозяйство – отрасль

с повышенными рисками, большой рассредоточенностью заемщиков, которые к тому же в своей массе принадлежат к малому бизнесу, поэтому сельхозпроизводители менее выгодны для кредитных организаций как клиенты.

Ранее до появления подпрограммы Россельхозбанк и Росагролизинг периодически получали помощь от государства в виде взноса в УК. Отказ от докапитализации Россельхозбанка и ОАО «Росагролизинг» может *негативно сказаться на доступности кредитов для заемщиков в АПК*. Тем более, что анализ изменений структуры и финансирования Госпрограммы показывает, что именно стимулирование инвестиций является приоритетом – финансирование Подпрограммы «Стимулирование инвестиционной деятельности в АПК» планируется увеличить в среднем на 15% за 2017–2019 гг. по сравнению с 2016 г.

В проекте бюджета на 2017–2019 гг. ряд разнородных субсидий были объединены в одну – на «содействие достижению целевых показателей региональных программ развития АПК». Однако *основания для объединения разнородных мер в одну субсидию не прослеживаются*, за исключением чисто технического сокращения числа мер.

Нельзя не отметить и то, что наряду с достаточно специфическими поддержками, действительно узко региональными (развития табунного коневодства, северного оленеводства и др.), «под объединение» попала *остро востребованная субсидия возмещения процентных ставок по краткосрочным кредитам*, от наличия которой во многом зависит проведение посевной и уборочной компаний (в 2015 г. только на возмещение процентной ставки по краткосрочным кредитам в растениеводстве было выделено 20 млрд руб. из федерального бюджета). Теперь понять, сколько денег на эту меру выделил федеральный бюджет, будет затруднительно. Рекомендуется в структуре Госпрограммы *оставить субсидии на возмещение процентных ставок по краткосрочным кредитам в явном виде*.

## **Расходы на образование**

Бюджетные ассигнования законопроекта по разделу «Образование» в сравнении с расходами на образование федерального бюджета 2016 г. характеризуются следующими данными (см. *табл. 8*).

Законопроект предусматривает рост расходов на образование: в 2016 г. на 2% (на 10,9 млрд рублей) по отношению к 2016 г., в 2018 г. они должны вырасти еще на 3,2% (на 20,27 млрд руб.) по сравнению с 2017 г., но в 2019 г. предполагается снизить указанные расходы на 2,3 млрд руб., или на 0,4%. С учетом запланированного уровня инфляции (4% год к году) в реальном выражении расходы на образование будут уменьшаться по сравнению с 2016 г.

Как следует из *табл. 8*, на федеральный бюджет преимущественно ложатся расходы на высшее образование, что соответствует разграничению полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Вместе с тем Федерация постепенно переходит к заданию направлений государственной образовательной политики в субъектах РФ на основе ГП РО, в том числе посредством ФЦПРО. Рост дефицитов региональных и местных бюджетов, в том числе в силу необходимости реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597 (повышение заработной платы педагогических работников общего (дошкольного и школьного) образования, а также дополнительного образования детей, преподавателей и мастеров производственного обучения в организациях среднего профессионального образования), требует вмешательства Федерации с тем, чтобы снизить долговую нагрузку регионов, которая растет.

В то же время данная проблема решается специальными мерами, предусмотренными в рамках законопроекта, а не за счет расходов, запланированных по подразделам «Дошкольное образование», «Общее образование» и «Среднее профессиональное образование».

Соответственно, в проекте ФБ на 2017 г. идет уменьшение по абсолютной величине расходов по подразделу «Дошкольное образование» на 2,66 млрд руб. по сравнению с 2016 г. (сразу на 45,2%). В 2018 г. эти расходы увеличиваются на 1,73 млрд руб., что не может скомпенсировать снижение расходов 2017 г., тем более, что в 2019 г. они сокращаются еще на 1,6 млрд руб.

По подразделу «Общее образование» в 2017 г. предусмотрено существенное снижение расходов ФБ – на 38,3%. В 2018 г. расходы на общее образование немного вырастут по сравнению с 2017 г. – на 296,2 млн руб. (1,7%), с тем чтобы в 2019 г. снова сократиться на 13,9% (почти на 2,5 млрд руб.). Такая динамика связана с завершением некоторых расходов, в частности, будут уменьшены объемы бюджетных ассигнований на:

- создание в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности, условий для занятий физической культурой и спортом в связи с завершением реализации соответствующих мероприятий и переходом к реализации приоритетного проекта «Современная образовательная среда» направления стратегического развития «Образование» в 2017 г. на 1 620,0 млн. руб.;
- софинансирование мероприятий по модернизации системы дошкольного и общего образования в рамках федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» в связи с пересмотром приоритетов в рамках данной федеральной целевой программы в 2017 г. на 4 245,1 млн. руб.

Таблица 8

## Расходы федерального бюджета на образование в 2016-2019 гг., млн руб.

Наименование	2016	2017		2018		2019	
		Законопроект	Изменения к предыд. году, %	Законопроект	Изменения к предыд. году, %	Законопроект	Изменения к предыд. году, %
<b>Образование</b>	<b>557 633,6</b>	<b>568 539,1</b>	<b>102,0</b>	<b>588 810,1</b>	<b>103,6</b>	<b>586 499,2</b>	<b>99,6</b>
%% к ВВП	0,7	0,7		0,6		0,6	
доля в общем объеме расходов, %	3,4	3,5		3,7		3,7	
в том числе:							
Дошкольное образование	5 894,3	3 227,3	54,8	4 956,2	153,6	3 356,7	67,7
%% к ВВП	0,01	0,004		0,005		0,003	
доля в общем объеме расходов, %	0,04	0,02		0,03		0,02	
Общее образование	28 651,4	17 665,1	61,7	17 961,3	101,7	15 462,0	86,1
%% к ВВП	0,03	0,02		0,02		0,02	
доля в общем объеме расходов, %	0,2	0,1		0,1		0,1	
Дополнительное образование детей		8 782,1		7 619,7	86,8	8 099,4	106,3
%% к ВВП		0,01		0,01		0,01	
доля в общем объеме расходов, %		0,1		0,05		0,1	
Среднее профессиональное образование	8 278,6	8 674,9	104,8	9 255,1	106,7	7 691,0	83,1
%% к ВВП	0,01	0,01		0,01		0,01	
доля в общем объеме расходов, %	0,1	0,1		0,1		0,05	
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	7 048,5	6 575,9	93,3	6 454,5	98,2	6 229,2	96,5
%% к ВВП	0,01	0,01		0,01		0,01	
доля в общем объеме расходов, %	0,04	0,04		0,04		0,04	
Высшее образование	482 093,9	497 292,4	103,2	517 331,1	104,0	521 145,4	100,7
%% к ВВП	0,6	0,6		0,6		0,5	
доля в общем объеме расходов, %	2,9	3,1		3,2		3,3	

Наименование	2016	2017		2018		2019	
		Законопроект	Изменения к предыд. году, %	Законопроект	Изменения к предыд. году, %	Законопроект	Изменения к предыд. году, %
Молодежная политика	1 801,7	2 333,0	129,5	2 276,9	97,6	2 240,6	98,4
%% к ВВП	0,002	0,003		0,002		0,002	
доля в общем объеме расходов, %	0,01	0,01		0,01		0,01	
Прикладные научные исследования в области образования	12 032,2	12 651,5	105,1	12 186,1	96,3	11 971,8	98,2
%% к ВВП	0,01	0,01		0,01		0,01	
доля в общем объеме расходов, %	0,1	0,1		0,1		0,1	
Другие вопросы в области образования	11 833,0	11 336,9	95,8	10 769,2	95,0	10 303,0	95,7
%% к ВВП	0,01	0,01		0,01		0,01	
доля в общем объеме расходов, %	0,1	0,1		0,1		0,1	

В целом же участие федерального бюджета в финансировании расходов на дошкольное и общее образование существенно уменьшается в 2017–2019 гг. Это означает, что, хотя федеральный уровень поможет субъектам в реализации Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597, они, тем не менее, будут вынуждены снижать расходы на другие цели в дошкольном и общем образовании.

По подразделу «Среднее профессиональное образование» запланировано увеличение расходов в 2017 и 2018 гг. на 4,8% и 6,7%, соответственно, что выше уровня инфляции в 4%, т.е. расходы на СПО растут в указанные годы в реальном выражении. Вместе с тем в 2019 г. они сокращаются на 16,9% по отношению к 2018 г. (на 1 564, 0 млн руб.).

В законопроекте впервые выделен подраздел «Дополнительное образование детей», что отражает важность данной деятельности в системе образования. В 2017 г. на эти цели выделено 8 782,1 млн руб., в 2018 г. – 7 619,7 млн руб. (сокращение на 13,2%), а в 2019 г. – 8 099,4 млн руб. (рост на 6,3% по отношению к 2018 г.). Выделение указанных ассигнований позволит несколько интенсифицировать развитие дополнительного образования детей.

Снижение расходов по разделу «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации» в течение всего периода 2017–2019 гг. по сравнению с 2016 г. вряд ли оправданно в силу стоящей перед системой образования задачи роста качества образования, что предполагает постоянное повышение квалификации как профессорско-преподавательского состава вузов, так и управленцев данного уровня образования.

Расходы на высшее образование в 2017–2019 гг. возрастают по сравнению с 2016 г. соответственно на 15 198,5 млн руб., 35 237,2 млн руб. и 39 051,5 млн руб. Однако, за исключением 2018 г., рост расходов на высшее образование оказывается существенно ниже уровня инфляции. Снижение в реальном выражении расходов федерального бюджета на высшее образование обуславливается сжатием вузовской сети в связи со значительным уменьшением студенческих континентов в силу демографических причин. Вместе с тем представляется, что *стоящим перед системой высшего образования задачам роста качества образования и повышения международной конкурентоспособности российских вузов данная политика не отвечает.*

Увеличено финансирование в текущих ценах прикладных научных исследований в области образования в 2017 г. по сравнению с 2016 г. на 5,1%, что выше уровня инфляции, т.е. в 2017 г. они должны вырасти в реальном выражении. Вместе с тем в 2018 и 2019 гг. эти расходы сокращаются, опускаясь в 2019 г. ниже уровня 2016 г. на 60,4 млн руб.

Рост в 2017–2019 гг. по сравнению с 2016 г. расходов на молодежную политику и оздоровление детей (в 2017 г. они возрастают в 1,3 раза, а в 2018–2019 гг. фактически стабилизируются на достигнутом уровне, хотя и существенно сокращаются в реальном выражении) является *положительным фактором*. Вызовы, с которыми столкнется Российская Федерация в период до 2025 г., когда будет происходить резкое сокращение численности молодежи в возрасте 14–30 лет в силу демографических причин, требует значительной интенсификации государственной молодежной политики, выделения расходов на нее в отдельный подраздел (отделения от задачи оздоровления детей). Это необходимо для того, чтобы профинансировать стоящие перед обществом задачи наращивания человеческого капитала молодежи, обусловленные потребностью компенсации падения ее численности (развитие неформального образования и самообразования, практик поддержки занятости молодежи (в настоящее время 12% молодежи в возрасте 15–24 лет нигде не работают и не учатся), повышения уровня гражданской ответственности молодежи, ее конкурентоспособности и т.п.).

Анализ расходов по ГП РО показывает, что происходит небольшой рост расходов на программу относительно расходов 2016 г.: в 2017 г. расходы на ГП РО в номинальном выражении растут на 2,9% (ниже уровня инфляции в 4%), в 2018 г. – на 3,7% (ниже уровня

инфляции в 4%) и в 2019 г. – на 0,5% (ниже уровня инфляции в 4%). Таким образом, расходы на ГП РО в реальном выражении снижаются весь период 2017–2019 гг.

Происходящие в ГП РО изменения в основном связаны с теми изменениями в расходах федерального бюджета на образование, которые были рассмотрены выше: возрастают расходы на подпрограмму ГП РО «Развитие профессионального образования», в 2017–2019 гг. снижаются расходы на подпрограмму «Содействие развитию дошкольного и общего образования», растут на подпрограмму «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики» (за исключением 2018 г.).

Снижаются бюджетные ассигнования на реализацию ФЦПРО 2016–2020 гг. и на ФЦП «Русский язык». Последняя важна для сохранения притока в российские вузы студентов из стран СНГ, поэтому *ее необходимо реформатировать*: повысить расходы на ее реализацию, по крайней мере на уровне 2016 г. в реальном выражении.

По отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов раздела «Образование» составит в 2016 и 2017 гг. 0,7%, в 2018 и 2019 гг. – 0,6%. Однако, по нашим оценкам, для решения тех задач, которые стоят перед сферой образования в ближайшем будущем, *расходы федерального бюджета на образование в размере 0,8% ВВП являются необходимым минимумом.*

### Расходы на НИОКР

Основной в области финансирования фундаментальных и прикладных научных исследований гражданского назначения является Государственная программа «Развитие науки и технологий на 2013–2020 годы». В законопроекте запланирован ежегодный прирост финансирования на 5,9%, 2,7% и 1,6% соответственно, при размерах бюджета на 2016 г., равном 150,8 млрд руб. Такая незначительная положительная динамика абсолютных значений, если принять во внимание инфляцию, будет означать сокращение расходов на НИОКР. Это – негативный тренд, особенно с учетом необходимости реализации Национальной технологической инициативы. Вместе с тем сохранение хотя и небольшой, но позитивной динамики расходов федерального бюджета на НИОКР при сокращении абсолютных размеров бюджетных ассигнований на ближайшие годы свидетельствует о том, что наука признана сравнительно важной областью экономической деятельности.

#### Фундаментальные исследования

В области финансирования фундаментальных исследований запланирован небольшой прирост. Это касается как базового финансирования научных организаций и вузов (работы по государственным заданиям), так и грантового финансирования (см. *табл. 9*).

Таблица 9

#### Изменение объемов бюджетных ассигнований в области фундаментальных исследований

Наименование программы	Объем бюджетного финансирования в 2017г., млрд руб.	Изменение объемов финансирования, в % к предыдущему году:	
		2018 г.	2019 г.
Фундаментальные исследования (раздел классификации)	118,5	105,3	103,8
Российский фонд фундаментальных исследований	11,6	0	87,1
Российский научный фонд	5,2	150,0	173,1

Из данных таблицы следует, что прирост финансирования фундаментальных исследований будет происходить более высокими темпами, чем в целом госпрограммы по развитию науки и технологий. В то же время научные фонды окажутся в неравном



положении – финансирование Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) будет сокращаться, хотя это единственный фонд, поддерживающий небольшие инициативные проекты, результаты которых могут лечь в основу более крупных исследований, финансируемых как в рамках Российского научного фонда (РНФ), так и различных программ. Этот фонд обеспечивает поддержание заделов по широкому кругу научных областей, что особенно важно для технологического развития, поскольку нельзя заранее предсказать, в какой сфере появятся прорывные технологии.

В то же время бюджет РНФ к 2019 г. существенно возрастет и превысит бюджет РФФИ на 3,2 млрд руб., что может быть объяснено тем, что через него планируется продолжать финансирование программы мегагрантов (лабораторий под руководством ведущих ученых мира), которая сейчас поддерживается из средств Минобрнауки. Однако тогда *это означает не прирост грантового финансирования, а перераспределение бюджетных средств.*

Следует отметить, что часть прироста расходов на фундаментальные исследования обусловлена увеличением суммарных ежемесячных выплат членам РАН в связи с избранием в 2016 г. новых академиков и членов-корреспондентов.

Одновременно сокращаются расходы на международную деятельность «в связи с завершением погашения задолженности прошлых лет» по взносам Российской Федерации в международные организации.

#### *Прикладные научные исследования*

Распределение бюджетных ассигнований на прикладные научные исследования по разделам бюджетной классификации (см. *табл. 10*) свидетельствует о текущем приоритете расходов на национальную оборону и безопасность даже в открытых статьях. Правда, к 2019 г. запланировано существенное (на 46,7%) сокращение финансирования на исследования в области национальной обороны и национальной безопасности.

*Таблица 10*

#### **Изменение объемов бюджетных ассигнований в области прикладных научных исследований**

<b>Наименование</b>	<b>2017 г., млрд руб.</b>	<b>Изменения к пред. году %</b>	<b>2018 г., млрд руб.</b>	<b>Изменения к пред. году %</b>	<b>2019 г., млрд руб.</b>	<b>Изменения к пред. году %</b>
Прикладные научные исследования в области <b>национальной обороны</b>	346,9	80,2	213,9	61,7	176,4	82,4
Прикладные научные исследования в области <b>национальной безопасности и правоохранительной деятельности</b>	26,1	94,5	22,8	87,5	22,3	97,7
Исследование и использование <b>космического пространства</b> (раздел «Национальная экономика»)	56,8	35,8	59,2	104,3	65,5	110,5
Прикладные научные исследования в области <b>национальной экономики</b>	211,0	182,4	189,9	90,0	160,8	84,7
Прикладные научные исследования в области <b>здравоохранения</b>	16,1	89,4	17,0	105,8	16,8	99,0

Прикладные научные исследования в области национальной экономики в 2017 г. будут составлять около 57% от расходов на исследования в области национальной обороны и безопасности и к 2019 г. сократятся на 23,8% (к уровню 2017 г.).

Наконец, к 2019 г. запланирован прирост ассигнований на исследования в области здравоохранения, однако всего на 4,3% (от уровня 2017 г.) и от очень низкой базы – 16,1 млрд руб., что, для сравнения, составляет 4,3% расходов на исследования в области национальной обороны и национальной безопасности.

В целом *постепенный уход государства из сферы поддержки прикладных НИОКР, ориентированных на прикладной результат, верный* (в настоящее время сравнительные объемы государственной поддержки технологических инноваций достаточно высокие в сопоставлении с развитыми индустриальными странами). При этом следует отметить, что *не все виды бюджетных расходов в области прикладных исследований следует сокращать*. Важной функцией государства была и остается поддержка НИОКР в компаниях ранней стадии развития. Эту функцию выполняет Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. К сожалению, его финансирование планируется заморозить на все три года на уровне 4 млрд руб., что фактически означает сокращение ассигнований. Данный фонд в наибольших масштабах и наиболее успешно поддерживает в стране старт-апы и малые инновационные компании, поэтому такие планы по финансированию негативно повлияют на развитие малого инновационного предпринимательства в стране.

Еще одна проблема – неизменность относительных масштабов финансирования. Сохраняется недостаточное внимание к таким жизненно важным сферам, как исследования в области здравоохранения.

Таким образом, можно *рекомендовать*:

- Увеличить финансирование Российского фонда фундаментальных исследований и Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Первый был объединен в 2016 г. с Российским гуманитарным научным фондом и теперь поддерживает инициативные проекты по всему спектру научных дисциплин. Второй важен для трансфера результатов НИОКР в коммерческие продукты и новые технологии, благодаря развитию малого инновационного предпринимательства. Оба фонда имеют также большое значение для успешной реализации Национальной технологической инициативы.
- Увеличить финансирование международной деятельности в 2018–2019 гг., предполагая расширение участия России в многосторонних и двусторонних проектах международной научной кооперации.
- Увеличить финансирование прикладных исследований в области здравоохранения, размер которого в настоящее время находится на низком уровне.
- Возможный источник увеличения финансирования фондов, международной деятельности и исследований в области здравоохранения – за счет опережающего сокращения расходов на исследования в области национальной обороны. Второй возможный источник – за счет резервов Федеральных целевых программ на НИОКР (в том числе ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.»). Наконец, третий возможный источник – перераспределение средств с других статей федерального бюджета (не относящихся к НИОКР).

## Расходы на здравоохранение

Представленные проекты законов о федеральном бюджете и бюджете Федерального фонда ОМС на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 гг. предлагают ряд важных изменений финансового обеспечения общественного здравоохранения.

Наиболее существенные изменения доходной части бюджетов произошли в части бюджета Федерального фонда ОМС, среди которых следует выделить:

1. Установление проектом бюджета Федерального фонда ОМС, начиная с 2018 г., коэффициента удорожания медицинской помощи, используемого при расчете тарифа страхового взноса на ОМС неработающего населения, в размере 1,0816. Возможность установления коэффициента удорожания медицинской помощи была предусмотрена, начиная с первой редакции федерального закона от 30.11.2011 № 354-ФЗ «О размере и порядке расчета тарифа страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения», но в период 2012–2016 гг. законы о бюджете Федерального фонда ОМС предусматривали сохранение значения коэффициента на уровне 1,0. Предполагается, что реализация предложенного изменения повысит ожидаемый доход Федерального фонда ОМС от поступлений страховых взносов на ОМС неработающего населения на 8,16% по сравнению с уровнем 2015–2016 гг. Увеличение поступлений будет способствовать сокращению дефицита бюджета Федерального фонда ОМС и улучшению финансового обеспечения программы ОМС.

В то же время пояснительная записка к проекту бюджета Федерального фонда ОМС не содержит описания методики расчета коэффициента, что порождает вопрос об обоснованности установленного значения. Так, по данным Росстата, за период 2012–2015 гг. накопленный индекс цен на медицинские услуги составил 36%, а на медицинские товары (включая медикаменты) – 55%<sup>14</sup>.

Кроме того, установление повышающего коэффициента увеличит нагрузку на бюджеты субъектов РФ, испытывающие серьезные трудности при уплате взносов ОМС на неработающее население даже при единичном коэффициенте. По данным оперативной информации о ходе исполнения бюджета Федерального фонда ОМС на 2016 г. за январь–сентябрь 2016 г., представленным Счетной палатой РФ, 40 субъектов РФ допускали нарушения установленного срока перечисления страховых взносов, 3 субъекта РФ имели задолженность по уплате страховых взносов по состоянию на 1 октября<sup>15</sup>. Дефицит финансового обеспечения территориальных программ государственных гарантий за счет бюджетных ассигнований консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2015 г. отмечался в 68 субъектах РФ<sup>16</sup>. Таким образом, повышение страховых взносов на ОМС неработающего населения *создает риски ухудшения состояния территориальных бюджетов и исполнения территориальных программ государственных гарантий* в части медицинской помощи, финансируемой за счет бюджетных ассигнований, увеличения числа субъектов РФ, задерживающих или не осуществляющих уплату взносов ОМС в полном объеме. Пояснительная записка к проекту бюджета Федерального фонда ОМС *не содержит анализа данных рисков*.

<sup>14</sup> Индексы потребительских цен на товары и услуги в группировке классификатора индивидуального потребления по целям. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/tariffs/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/tariffs/#)

<sup>15</sup> Оперативная информация о ходе исполнения бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2016 г. за январь–сентябрь 2016 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://audit.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/28484/>

<sup>16</sup> Государственный доклад о реализации государственной политики в сфере охраны здоровья за 2015 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/programms/gosudarstvennyy-doklad-o-realizatsii-gosudarstvennoy-politiki-v-sfere-ohrany-zdorovya-za-2014-god>

2. Увеличение ставки страховых взносов на ОМС работающего населения с 5,1% до 5,9% начиная с 2019 г. Повышение тарифа страховых взносов на ОМС работающего населения обосновывается необходимостью покрытия расходов Федерального фонда ОМС, связанных с исполнением майских указов Президента Российской Федерации о повышении заработной платы работникам бюджетного сектора экономики. Предполагается, что повышение ставки позволит существенно увеличить расходы программы ОМС (по предварительной оценке на 9,6% с учетом фактической доли страховых взносов на ОМС работающего населения в структуре финансового обеспечения программы ОМС в 2015 г. на уровне 60%<sup>17</sup>) и здравоохранения в целом (по предварительной оценке на 5,2% с учетом фактической доли программы ОМС в структуре расходов на здравоохранение в 2015 г. на уровне 54%).

В целом, *увеличение расходов на здравоохранение следует признать положительным изменением*. Относительная величина государственных расходов на здравоохранение в России (3,7% ВВП в 2014 г., по данным ОЭСР<sup>18</sup>) значительно ниже, чем в развитых странах (в среднем по странам ОЭСР в 2014 г. – 6,5% ВВП), и не соответствует реальному уровню экономического развития страны, что косвенно подтверждается высокой долей частных расходов (37–48% по оценкам различных международных институтов).

С другой стороны, повышение налоговой нагрузки на заработную плату также сопровождается риском ухудшения общей экономической ситуации, особенно опасным в период стагнации и медленного восстановления экономического роста (по прогнозу социально-экономического развития РФ на 2017–2019 гг., подготовленному Минэкономразвития, экономический рост в 2017 г. составит 0,6% ВВП, в 2018 и 2019 гг. 1,7% и 2,1% ВВП соответственно<sup>19</sup>). *Более мягкое увеличение доходов бюджета Федерального фонда ОМС могло бы быть обеспечено за счет иных инструментов*: введения дополнительного трансферта бюджету Федерального фонда ОМС из федерального бюджета или отмена «обратного» трансферта в виде дотации на сбалансированность из бюджета Федерального фонда ОМС в федеральный бюджет; введение страховых платежей за пользование услугами ОМС для неработающего населения в трудоспособном возрасте.

Кроме того, положительный эффект дополнительного финансирования здравоохранения может оказаться сниженным в силу направления средств исключительно на повышение расходов на заработную плату, тогда как на качество и доступность медицинской помощи более сильное влияние оказывает сбалансированность финансового обеспечения оказания медицинской помощи в целом.

Изменения расходной части затрагивают как бюджет Федерального фонда ОМС, так и федеральный бюджет, при этом ряд изменений носит комплексный характер:

Законопроект предусматривает сокращение расходов на здравоохранение, обеспечиваемое преимущественно сокращением финансирования амбулаторной и стационарной помощи (см. *рис. 1*).

В действительности сокращение расходов федерального бюджета отражает передачу расходных обязательств по финансированию высокотехнологичной медицинской помощи (далее – ВМП) Федеральному фонду ОМС. Финансирование ВМП из средств ОМС предусматривалось законодательством с 2015 г., но в силу отсутствия формальных полномочий Федерального фонда ОМС по предоставлению бюджетных субсидий учреждениям здравоохранения на выполнение государственного задания, в 2015–2016 гг. эти средства перечислялись в федеральный бюджет. Весной 2015 г. соответствующие поправки

<sup>17</sup> Соколова И.В. О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2016 год // Обязательное медицинское страхование в Российской Федерации. - 2016. - №1. - С. 10-13.

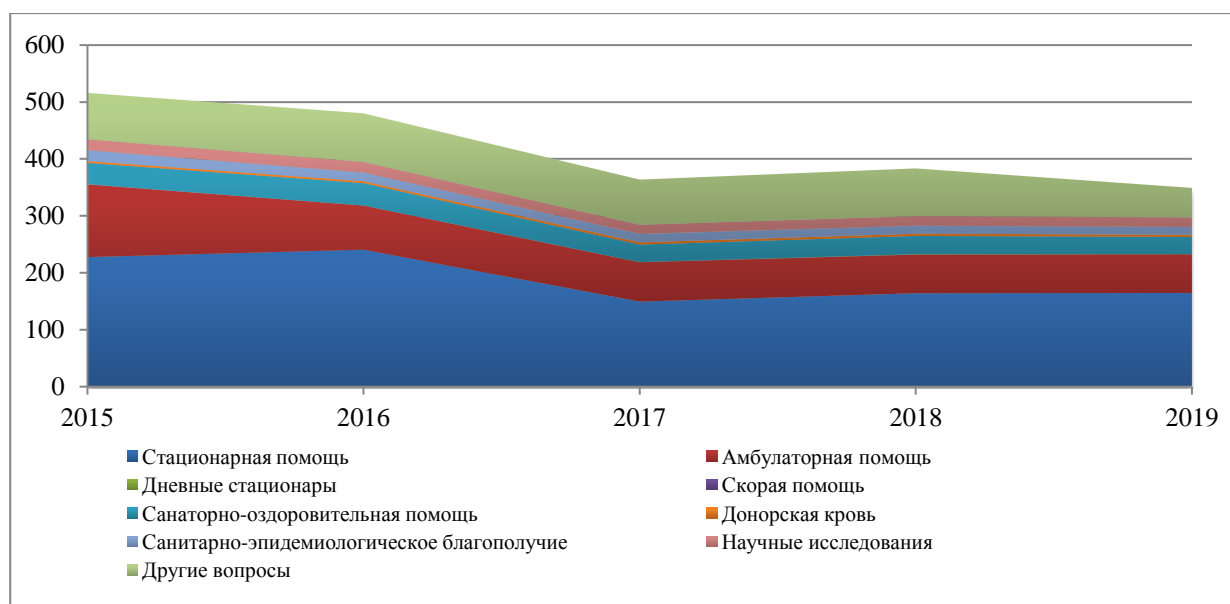
<sup>18</sup> Здесь и далее данные OECD Health Statistics 2016. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm>

<sup>19</sup> МЭР: восстановление экономического роста в РФ ожидается к концу 2016 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://tass.ru/ekonomika/3743922>

были внесены в Бюджетный кодекс Российской Федерации, что позволяет Федеральному фонду ОМС самостоятельно осуществлять финансирование ВМП, оказываемой федеральными учреждениями здравоохранения.

Рисунок 1

### Расходы федерального бюджета на здравоохранение, млрд руб.



Оценка консолидированных расходов на здравоохранение на уровне центрального правительства (см. табл. 11) показывает увеличение общих расходов федерального бюджета и Федерального фонда ОМС в 2017–2019 гг. по сравнению с 2015–2016 гг. Необходимость решения проблемы дефицита бюджета Федерального фонда ОМС в 2017 г. также позволяет предположить дополнительное увеличение средств ОМС за счет отмены в «обратного» трансферта в виде дотации на сбалансированность из бюджета Федерального фонда ОМС в федеральный бюджет. Документарное подтверждение отмены «обратного» трансферта на сегодня отсутствует.

Таблица 11

### Консолидация расходов на здравоохранение на уровне центрального правительства, млрд руб.

	2015	2016	2017	2018	2019
Расходы федерального бюджета	516,0	479,9	363,9	383,3	349,4
в том числе трансферт ФОМС	23,9	25,4	27,4	26,7	1,7
Расходы ФОМС	1638,2	1687,7	1734,3	1910,9	2021,5
в т. ч. трансферт федеральному бюджету на финансовое обеспечение ВМП, не включенной в базовую программу ОМС	77,6	90,7	0,0	0,0	0,0
в том числе трансферт в ФБ на софинансирование расходов на ВМП, не включенной в базовую программу ОМС	5,0	6,0	0,0	0,0	0,0
в том числе трансферт в ФБ в виде дотации на сбалансированность	92,1	91,2	0,0	0,0	0,0
Консолидированные расходы на уровне центрального правительства	1955,5	1954,2	2070,7	2267,5	2369,2

Объем расходов Федерального фонда ОМС на субвенцию территориальным фондам ОМС на выполнение базовой программы ОМС установлен с учетом повышения подушевого норматива финансирования по сравнению с проектом программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, представленным Минздравом России для обсуждения в августе 2016 г.<sup>20</sup> (см. табл. 12).

Таблица 12

**Изменение норматива подушевого финансирования программы ОМС по сравнению с проектом программы государственных гарантий, млрд руб.**

	2017	2018	2019
Проект ПГГ, август 2016	8958,2	9281,9	9559,4
Проект бюджета ФОМС, октябрь 2016	9335,7	10 379,3	10 917,1

В проектах федерального бюджета и бюджета Федерального фонда ОМС отсутствует выделенная статья расходов на финансирование пилотного проекта по частичной компенсации расходов на лекарственное обеспечение больных, перенесших операцию на сосудах. Предполагалось, что соответствующие средства (2,4 млрд руб., по предварительной оценке Минздрава России) будут зарезервированы в бюджете Федерального фонда ОМС<sup>21</sup>. *Отсутствие выделенной статьи расходов создает риски отказа от пилотного проекта.*

С 2018 г. запланирована передача полномочий по осуществлению межбюджетных трансфертов на осуществление единовременных выплат медицинским работникам в рамках подпрограммы «Кадровое обеспечение системы здравоохранения» государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» от Федерального фонда ОМС федеральному бюджету, однако размер трансфертов остается без изменений – 3,2 млрд руб. ежегодно.

*Таким образом, необходимо:*

1. *Проведение углубленного анализа экономических рисков, связанных с увеличением страховых взносов на ОМС.* Проект бюджета Федерального фонда ОМС на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. предполагает значимое увеличение доходной части за счет повышения тарифа страховых взносов на ОМС неработающего населения на 8,16% и ставки страховых взносов на ОМС работающего населения с 5,1 до 5,9%. При общем позитивном направлении изменений увеличение нагрузки на бюджеты субъектов РФ и налоговой нагрузки на заработную плату создает существенные риски ухудшения экономической ситуации, не рассмотренные в пояснительной записке к соответствующему законопроекту.

2. *Выделение в отдельную статью расходов бюджета Федерального фонда ОМС или федерального бюджета средств на осуществление финансирования пилотного проекта по частичной компенсации расходов на лекарственное обеспечение больных, перенесших операцию на сосудах, в целях резервирования необходимых средств.*

### Расходы на социальное обеспечение

В пояснительной записке к законопроекту указано, что в рамках установленного лимита расходов федерального бюджета в течение трехлетнего периода (15 787 млрд руб. без учета единовременной выплаты пенсионерам и отдельных «связанных» доходов и расходов)

<sup>20</sup> О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=52469>

<sup>21</sup> Рабочая встреча с Министром здравоохранения Вероникой Скворцовой. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/51483>

обеспечивается выполнение социальных обязательств государства в полном объеме, поскольку в законопроект заложена индексация пенсий неработающим пенсионерам на отчетный уровень инфляции и других публично-нормативных обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Бюджетные ассигнования по разделу «Социальная политика» в 2017 г. составят 5 083,5 млрд руб., в 2018 г. – 4 962,9 млрд руб., в 2019 г. – 5 054,5 млрд руб., что по отношению к объему ВВП соответствующего года в 2016 г. составит 5,6%, в 2017 г. – 5,9%, в 2018 г. – 5,4% и в 2019 г. – 5,1%. Тенденция к увеличению расходов на социальную политику продолжается, в 2017 г. по сравнению с 2016 г. (28,2%) расходы увеличатся и составят 31,3%, в 2018 и 2019 гг. 30,9% и 31,6% соответственно.

Анализ законопроекта показал, что увеличение расходов по некоторым социальным выплатам и мерам социальной поддержки связано с:

- индексацией, в том числе индексацией в 2017 г. публичных нормативных обязательств на уровень инфляции предшествующего года (5,8%);
- прогнозируемым увеличением размеров выплат и численности получателей выплат.

Анализ перечня мер социальной поддержки и выплат (в соответствии с классификацией мер социальной поддержки по цели назначения) показал, что в первую очередь увеличение объемов финансирования касается пенсионных выплат.

Тем не менее в законопроекте запланировано и сокращение бюджетных ассигнований по некоторым социальным выплатам и мерам социальной поддержки, которое обусловлено:

- общими подходами к формированию Законопроекта, в том числе с учетом 10% сокращения в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2015 г. № ДМ-П13-8741;
- завершением некоторых мероприятий в рамках ФЦП и финансируемых через ПФР;
- отказом от индексации по некоторым мерам социальной поддержки (и в первую очередь, для материнского (семейного) капитала, что представляется своевременным решением).

Предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации (субвенций на осуществление переданных полномочий Российской Федерации, субсидий и иных межбюджетных трансфертов) в 2017–2019 гг. будет продолжено. Однако по двум мерам социальной поддержки запланировано уменьшение межбюджетных трансфертов, что *приводит к риску неисполнения обязательств вследствие повышения нагрузки на бюджеты регионов*. В частности, это касается федеральной поддержки финансирования расходов на выплату региональной доплаты к пенсии (иные межбюджетные трансферты субъектам РФ). Кроме того, для субвенции субъектам РФ на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, входящим в федеральный регистр льготников бюджетные ассигнования в 2017–2019 гг. предусмотрены на уровне 2016 г., что, по сути, означает снижение объемов финансирования данной меры социальной поддержки. С учетом роста тарифов *либо региону придется «брать на себя» недостающие объемы компенсации, либо возникает вероятность риска снижения доходов социально чувствительных категорий граждан* (так как получателями компенсаций являются ветераны, инвалиды и пр.). Причины сокращения объемов финансирования в пояснительной записке не представлены.

Проведенный анализ структуры расходов бюджета на социальные выплаты и меры социальной поддержки показал следующее (см. *табл. 13*).

**Структура социальных выплат в разрезе категорий получателей по подразделам 1003 – «Социальное обеспечение населения» и 1004 – «Охрана семьи и детства» раздела 10 – «Социальная политика», млрд руб.**

Подразделы раздела «Социальная политика»	Объемы расходов
МСП жертвам радиационных катастроф	49,57
МСП героям, участникам ВОВ	2,33
Беженцы, вынужденные переселенцы	7,90
Почетные доноры	8,13
Инвалиды	423,45
Ветераны	80,70
Отдельные категории граждан	112,84
Молодые семьи, молодые ученые	4,62
Устойчивое развитие сельских территорий	3,46
Соц. выплаты безработным	47,01
Соц. пакет госслужащих	228,59
Проч. расходы на соц. обеспечение	18,52
Материнский капитал	330,21
Выплаты семьям и детям	110,51
Дети-чернобыльцы	0,76

Таким образом, законопроект в части социальной защиты и поддержки граждан по-прежнему *нельзя назвать адресно-ориентированным*, потому что социальные гарантии защиты от риска бедности не являются приоритетными в рамках федерального бюджета. При увеличении объема расходов федерального бюджета на социальную политику в 2016 г. более чем на 220% по сравнению с 2008 г., уровень бедности в России составил в 2015 г. 13,4%, как и в 2008 г.

Существующая система распределения бюджетных ассигнований на нужды социальной политики характеризуется *отсутствием связи между выделением бюджетных ассигнований и снижением бедности*.

Расходы федерального бюджета направлены, в первую очередь, на пенсионное обеспечение, а также на финансирование выплат в целях поощрения граждан, имеющих особые заслуги перед государством, на обеспечение привлекательности службы в условиях повышенного риска (военнослужащие и члены их семей), а также на поддержку граждан, здоровью и имуществу которых был нанесен ущерб. При этом получателями различных мер социальной поддержки за счет средств федерального бюджета являются более 20 млн человек.

Законопроект предполагает, что поддержку доходам граждан в том числе будет оказывать динамика социальных трансфертов, что связано, во-первых, с индексацией пенсий на отчетный уровень инфляции, во-вторых, с предусмотренной в 2017 г. единовременной компенсационной выплатой всем пенсионерам в размере 5 тыс. руб.

Также предполагается, что реальные располагаемые денежные доходы населения в 2017 г. выйдут в область положительных значений – рост составит 0,2% г/г., а в 2018–2019 гг. ускорению реальных располагаемых доходов будут способствовать динамика реальной заработной платы и постепенное увеличение доходов от предпринимательской деятельности в условиях восстановления экономики: в 2019 г. рост реальных располагаемых доходов оценивается на уровне 0,8% г/г. Однако следует понимать, что *это не решит проблему бедности*.



Законопроектом учтены закрепленные в Бюджетном кодексе Российской Федерации изменения о возложении на налоговые органы функций по администрированию страховых взносов, уплачиваемых в Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС)<sup>22</sup>.

В связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством Законопроектом предусмотрено значительное увеличение межбюджетных трансфертов бюджету ФСС в 2017 г. (229,5%) на компенсацию выпадающих доходов. В 2016 г. межбюджетные трансферты на указанные цели не предусмотрены и обеспечиваются за счет остатков средств бюджета ФСС.

### **Расходы на пенсионное обеспечение**

В соответствии с законопроектом доля расходов федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» в номинальном выражении увеличивается в 2017 г. по сравнению с предыдущим годом на 18,2%, в 2018 г. уменьшается по сравнению с предыдущим годом на 4,2% и в 2019 г. увеличивается по сравнению с предыдущим годом на 3,5%. Реальные расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» увеличиваются в 2017 г. с 3,7% ВВП до 4,2% ВВП. При этом в 2018–2019 гг. происходит снижение реальных расходов федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» с 4,2% ВВП до 3,6% ВВП.

Существенное повышение расходов федерального бюджета на пенсионное обеспечение в 2017 г. обусловлено в большей части ростом расходов на введение федеральной социальной доплаты к пенсии (на 25,3% в номинальном выражении или на 0,07 п.п. ВВП), введением в 2017 г. единовременной выплаты пенсионерам в размер 5 тыс. руб. (расходы на единовременную выплату составят 0,26% ВВП) и увеличением запланированных расходов на индексацию пенсий (на 5,8% в 2017 г. вместо 4% в 2016 г.).

Рост расходов на федеральную социальную доплату к пенсии был вызван снижением размера пенсий относительно прожиточного минимума в связи с неполной их индексацией (на 4% вместо 12,9%), а также ростом числа регионов, получающих социальную доплату к пенсии. В 2016 г. 4 региона (Приморский край, Еврейская АО, Амурская и Новосибирская области) перешли с региональной социальной доплаты к пенсии на федеральную доплату. Это привело к тому, что получателей федеральной социальной доплаты к пенсии стало больше на 38,4%, а средний размер федеральной социальной доплаты увеличился в 1,6 раза<sup>23</sup>. В результате в 2017 г. прогнозируется увеличение расходов федерального бюджета на выплату федеральной социальной доплаты к пенсии с 44,3 до 110,6 млрд руб.

Таким образом, неполная индексация пенсий в 2016 г. увеличила численность пенсионеров с доходами ниже прожиточного минимума и привела к снижению реального размера пенсий. Единовременная выплата в размере 5 тыс. руб. не сможет компенсировать негативное влияние, которое оказала неполная индексация пенсий в 2016 г. на их размер. Согласно базовому варианту прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг., среднегодовой размер пенсии в реальном выражении составит в 2016 г. 96,1% от уровня предыдущего года, а в 2017 г., 2018 г. и 2019 г. – соответственно 99,6%, 99,2% и 99,1% от уровня предыдущего года. Таким

<sup>22</sup> Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 346-ФЗ "О внесении изменений в статьи 46 и 47.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование».

<sup>23</sup> Пенсионный фонд РФ, Заявление ПФР относительно выплаты социальной доплаты к пенсиям неработающих пенсионеров до уровня регионального прожиточного минимума пенсионера, [http://www.pfrf.ru/press\\_center/~2016/09/08/119283](http://www.pfrf.ru/press_center/~2016/09/08/119283)

образом, к 2019 г. размер пенсии снизится в реальном выражении относительно 2013 г. на 8,6%.

Снижение в реальном выражении расходов федерального бюджета на пенсионное обеспечение в 2018–2019 гг. связано, в том числе, с отменой единовременной выплаты, а также отсутствием расходов на материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса РФ (расходы запланированы только на 2017 г.), с уменьшением в номинальном выражении расходов на дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы, трансфертов на выплату региональной доплаты к пенсии.

Расходы на дополнительное ежемесячное материальное обеспечение инвалидов вследствие военной травмы уменьшены в 2018–2019 гг. с учетом тенденции сокращения числа получателей. Однако неясно, почему в 2017 г. по сравнению с 2016 г. запланирован *рост расходов по данному направлению на 25,3% в номинальном выражении.*

Также не вполне понятно *запланированное сокращение расходов федерального бюджета на межбюджетные трансферты на выплату региональной доплаты к пенсии в 2018 г. и 2019 г. соответственно на 3,2% и 2,2% в номинальном выражении.*

Согласно прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг., ожидается рост прожиточного минимума пенсионера в номинальном выражении на 9,6% в 2018 г. и на 3,9% в 2019 г. В то же время индексация пенсий в 2018–2019 гг. запланирована в размере 4% (на уровень инфляции). Следовательно, можно ожидать, что прожиточные минимумы пенсионера, установленные в регионах, также в среднем увеличатся, и численность пенсионеров, имеющих право на социальную доплату, и сам размер доплаты могут возрасти.

В целом реальные расходы на пенсионное обеспечение снижаются в период с 2017 г. по 2019 г. с 4,2% ВВП до 3,6% ВВП и становятся ниже уровня 2016 г. (3,7% ВВП).

Объем межбюджетных трансфертов Пенсионному фонду РФ в период с 2017 г. по 2019 г. также снижается в реальном выражении с 3,4% ВВП до 2,9% ВВП, в том числе за счет снижения в указанный период трансфертов на обязательное пенсионное страхование (с 1,139% ВВП до 0,966% ВВП), валоризацию расчетного пенсионного капитала (с 0,793% ВВП до 0,695% ВВП), софинансирование формирования пенсионных накоплений (с 0,008% ВВП до 0,007% ВВП), а также трансферта на выплату федеральной социальной доплаты к пенсии (с 0,127% ВВП до 0,119% ВВП). Дефицит Пенсионного Фонда РФ снижается с 220,43 млрд руб. (0,25% ВВП) в 2017 г. до 167,86 млрд руб. (0,17% ВВП) в 2019 г.

### **Расходы на общегосударственные вопросы**

Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в номинальном выражении за период 2017–2019 гг. показывает рост на 3% к уровню 2016 г. При этом совокупные расходы федерального бюджета к 2019 г., согласно бюджетным проектировкам, напротив, сократятся на 3% относительно уровня 2016 г. Таким образом, меры по бюджетной консолидации расходов в меньшей степени коснутся обеспечения данного направления расходов. Особенно это показательно в 2017 г.: при падении совокупных расходов федерального бюджета на 1% (к 2016 г.) номинальный рост расходов на общегосударственные вопросы достигнет 10% (к 2016 г.). Около 50% данного роста будет обеспечено увеличением объема финансирования подраздела «Международные отношения и международное сотрудничество», порядка 17% – рост объема расходов по подразделу «Другие общегосударственные вопросы» и по 12% роста на каждое из следующих направлений: «Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора» и «Фундаментальные исследования». При этом в 2018–2019 гг. планируются более высокие

темпы падения расходов на общегосударственные вопросы относительно совокупных федеральных расходов, что отчасти компенсирует рост в 2017 г.

Таблица 14

**Расходы федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в разрезе подразделов в 2015–2019 гг.**

	Номинальные значения, млрд. рублей					% к итогу				
	2015 (факт)	2016 (оценка)	2017 (проект)	2018 (проект)	2019 (проект)	2015 (факт)	2016 (оценка)	2017 (проект)	2018 (проект)	2019 (проект)
<b>ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ</b>	1117,6	1098,3	1205,3	1147,7	1132,5	100	100	100	100	100
<i>В %% ВВП</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>	<i>1,4</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	-	-	-	-	-
Функционирование Президента Российской Федерации	17,9	15,9	15,9	15,9	15,8	1,6	1,4	1,3	1,4	1,4
Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований	12,4	14,2	14,1	14,5	14,5	1,1	1,3	1,2	1,3	1,3
Функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций	6,2	6,1	6,3	6,4	6,4	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6
<b>Судебная система</b>	151,8	156,3	160,6	159,6	159,6	13,6	14,2	13,3	13,9	14,1
<b>Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов финансового (финансово-бюджетного) надзора</b>	230,4	202,9	214,5	206,8	200,9	20,6	18,5	17,8	18,0	17,7
Обеспечение проведения выборов и референдумов	3,2	16,3	21,3	4,6	4,1	0,3	1,5	1,8	0,4	0,4
<b>Международные отношения и международное сотрудничество</b>	307,5	209,1	257,1	237,0	234,3	27,5	19,0	21,3	20,6	20,7
Государственный материальный резерв	98,6	76,6	74,1	72,4	69,1	8,8	7,0	6,1	6,3	6,1
<b>Фундаментальные исследования</b>	120,2	106,4	118,5	124,7	129,4	10,8	9,7	9,8	10,9	11,4
Резервные фонды	0,0	6,7	16,3	6,1	5,9	0,0	0,6	1,4	0,5	0,5

	Номинальные значения, млрд. рублей					% к итогу				
	2015 (факт)	2016 (оценка)	2017 (проект)	2018 (проект)	2019 (проект)	2015 (факт)	2016 (оценка)	2017 (проект)	2018 (проект)	2019 (проект)
Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	15,7	14,4	16,3	17,9	15,1	1,4	1,3	1,4	1,6	1,3
Другие общегосударственные вопросы	153,7	273,5	290,5	281,9	277,3	13,8	24,9	24,1	24,6	24,5

Источник: 2015 г. – фактические значения. 2016–2019 гг. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

В долях ВВП расходы по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2017 г. вырастут до отметки 1,4% ВВП против предварительной оценки их исполнения за 2016 г., равной 1,3% ВВП. В 2018–2019 гг. запланировано последовательное сокращение до 1,2% ВВП и 1,1% ВВП соответственно. Доля расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» в структуре совокупных расходов федерального бюджета в 2017 г. вырастет до 7,4% против ожидаемого исполнения на уровне 6,7% в 2016 г. В 2018–2019 гг. запланировано постепенное снижение доли расходов по данному направлению до 7,2% и 7,1% соответственно, что окажется все равно выше уровня 2016 г.

В целом расходы по подразделу «Общегосударственные вопросы» будут расти в номинальном выражении в 2017 г., однако уже с 2018 г. объем будет снижаться в рамках общей бюджетной консолидации. Доля данных расходов в общей сумме расходов федерального бюджета вырастет в 2017 г. и будет сокращаться в 2018–2019 гг., однако все равно окажется выше уровня 2016 г., что на фоне общей бюджетной консолидации *вызывает определенные вопросы*. В то же время рост расходов конкретно по подразделу «Фундаментальные исследования» можно оценить и как положительный тренд.

### 5.3 Общие тенденции расходов в разрезе госпрограмм

По динамике и структуре программных расходов федерального бюджета на 2017–2019 гг. отмечается следующее:

- доля расходов, распределенных по программам, в общем объеме расходов бюджета остается неизменной – 52,4% и в 2016 г. и в 2019 г. (см. табл. 15), долю закрытых расходов в общем объеме программных расходов планируется незначительно сократить – с 11,1% в 2016 г. до 9,0% в 2019 г.;
- относительно 2016 г. общий объем программных расходов в 2017 г. увеличивается на 2,7% в номинальном выражении (226,6 млрд руб.) и сокращается в 2019 г. на 0,7% в номинальном выражении (на 58,4 млрд руб.);
- по открытым статьям программных расходов, кроме расходов на обеспечение безопасности, в 2017 г. и 2019 г. в сравнении с 2016 г. планируется рост объемов финансирования по направлениям «эффективное государство» на 289,2 и 388,2 млрд руб. соответственно (22,3% и 29,9% в номинальном выражении) и «сбалансированное региональное развитие» – на 138,1 и 117,0 млрд руб. соответственно (16,2% и 13,7% в номинальном выражении). По направлениям «новое качество жизни» и «инновационное развитие и модернизация экономики» объемы бюджетных ассигнований в сравнении с

текущим бюджетным годом планируется сократить в 2017 г. на 108,4 и 48,4 млрд руб. соответственно (3,3% и 2,4% в номинальном выражении) и в 2019 г. – на 210,9 и 174,3 млрд руб. соответственно (6,4% и 8,5% в номинальном выражении);

- изменения по структуре программных расходов открытых статей расходов федерального бюджета в среднесрочном периоде незначительны: сокращается в 2019 г. относительно 2016 г. доля объемов финансирования по направлениям «новое качество жизни» с 39,2% до 36,9% и «инновационное развитие и модернизация экономики» – с 24,2% до 22,3%, и возрастает доля объемов финансирования по направлениям «эффективное государство» с 15,7% в 2016 г. до 20,1% в 2019 г. и «сбалансированное региональное развитие» – с 10,1% в 2016 г. до 11,6% в 2019 г.

Таблица 15

**Программные и непрограммные расходы федерального бюджета в 2016–2019 гг., млрд руб.**

	Закон № 359-ФЗ	Законопроект			Изменения 2019 г. к 2016 г.	
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	в млрд руб.	в %
<b>Объем расходов ФБ, всего</b>	<b>16098,7</b>	<b>16240,8</b>	<b>16039,7</b>	<b>15987,0</b>	-111,7	-0,7
Объем расходов на ГП, всего	8436,1	8662,7	8702,5	8377,7	-58,4	-0,7
- в том числе открытая часть расходов по основным направлениям ГП:						
Новое качество жизни	7499,3	7769,7	7849,7	7619,0	119,7	1,6
Инновационное развитие и модернизация экономики	3305,7	3197,3	3198,4	3094,8	-210,9	-6,4
Эффективное государство	2040,9	1992,5	1978,1	1866,6	-174,3	-8,5
Сбалансированное региональное развитие	1296,4	1585,6	1661,6	1684,6	388,2	29,9
Обеспечение национальной безопасности	854,5	992,6	1010,1	971,5	117,0	13,7
- в том числе закрытая часть расходов на ГП	1,8	1,7	1,5	1,5	-0,3	-16,7
Доля закрытых расходов в общем объеме расходов на ГП	936,6	892,9	852,8	758,6	-178,0	-19,0
Доля расходов, распределенных по ГП, в общем объеме расходов ФБ	11,1	10,3	9,8	9,0	-	-
Объем непрограммных расходов, всего	52,4	53,3	54,2	52,4	-	-
- в том числе открытая часть расходов	7662,6	7578,1	7337,2	7609,3	-53,3	-0,7
- в том числе на развитие пенсионной системы	4937,3	5699,3	5518,2	5647,7	710,4	14,4
- в том числе закрытая часть расходов	3195,2	3446,1	3312,7	3427,1	231,9	7,2
- в том числе закрытая часть расходов	2725,3	1878,8	1819,0	1961,6	-763,7	-28,0

По динамике непрограммных расходов федерального бюджета в 2017–2019 гг. отмечается:

- сокращение непрограммных расходов в 2019 г. относительно 2016 г. на 0,7% в номинальном выражении (53,3 млрд руб.), что соответствует динамике снижения общего объема расходной части федерального бюджета за тот же период (-0,7% в номинальном выражении);
- основной прирост непрограммных расходов в среднесрочной перспективе относительно 2016 г. планируется по расходам на развитие пенсионной системы – на 7,2% в номинальном выражении (231,9 млрд руб.);
- объем бюджетных ассигнований по закрытым статьям непрограммных расходов сокращается на 28,0% в номинальном выражении или на 763,7 млрд руб.

Основной прирост как программных, так и не программных расходов открытого характера связан с увеличением бюджетных ассигнований по мероприятиям «длящегося» характера, таких как: межбюджетные трансферты в ПФР, нормативно-правовых

обязательств по увеличению оплаты труда и прочим социальным выплатам. *Учитывая планируемое сокращение расходов по направлениям «новое качество жизни» и «инновационное развитие и модернизация экономики», динамика расходов федерального бюджета на 2017–2019 гг. свидетельствует о диспропорциях в распределении средств для финансирования все возрастающих обязательств бюджета и в финансировании программ для обеспечения экономического роста и повышения качества человеческого капитала.*

Для повышения качества управления государственными финансами на основе программного формата бюджета необходимо:

- *Расширить программно-целевые принципы управления бюджетом на большую часть непрограммных расходов.* В большинстве развитых стран доля программных расходов центрального правительства составляет не менее 95%. При этом расходы на содержание органов власти также формируются в программном формате, отдельно в разрезе нормативно-публичных обязательств и договорных обязательств. Общепринятой практикой является составление планов/отчетов по повышению эффективности бюджетных расходов и сокращению расходов всеми распорядителями бюджетных средств.
- *Скорректировать подходы к группировке программных расходов бюджетов, обеспечив соответствие объемов бюджетных ассигнований по отраслевым ГП и по функциональной классификации расходов.* Так, объем расходов по ГП «Развитие здравоохранения» и ГП «Развитие образования» в 2017 г. запланирован в размере 251,9 и 414,9 млрд руб. соответственно, в то время как объем расходов по разделам «Здравоохранение» и «Образование» составит 363,8 и 548,9 млрд руб. соответственно, т.е. разрыв в группировке мероприятий по двум классификациям приводит к отклонению в 30% по одной и той же сфере (предмету) регулирования.
- *Необходимо в рамках анализа законопроекта проводить оценку расходов по наиболее значимым для экономического развития проектам, финансируемым за счет бюджетных средств и реализуемым на основании решения Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 13 июля 2016 г. (всего 13 направлений).*

#### **5.4 Общие тенденции расходов по ведомственной классификации**

Рассматривая бюджетные проектировки в разрезе ведомственной классификации расходов, важно проанализировать, насколько равномерны были расходы по министерствам и ведомствам за последние годы. В *табл. 16* представлен список из 10 ГРБС с наименьшей долей исполнения расходов по итогам 8–9 месяцев 2015–2016 гг. Соответствующий показатель оказался в большинстве случаев меньше 50%, что говорит о том, что *на последний квартал бюджетного года приходится более 50% от общей суммы расходов по каждому ведомству, что ставит под вопрос эффективность подобных расходов.*

**ГРБС с наименьшим процентом исполнения расходов  
по итогам 8–9 месяцев 2015–2016 гг.**

№	Название ГРБС	Код ГРБС	Доля исполнения от бюджетной росписи, %		Объемы финансирования, млрд руб.			
			9 мес. 2015 г.	8 мес. 2016 г.	СБР	Законопроект		
						2016	2017	2018
1	Федеральное агентство водных ресурсов	52	42,6	45,8	15,6	12,7	12,4	12,0
2	Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	71	35,0	25,0	16,6	12,9	15,4	7,8
3	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	77	54,1	39,9	2,4	2,3	1,9	1,5
4	Федеральное агентство воздушного транспорта	107	35,2	25,5	87,2	56,4	35,3	28,5
5	Министерство экономического развития Российской Федерации	139	32,8	13,8	175,2	123,8	140,8	118,9
6	Федеральная служба охраны Российской Федерации	202	29,8	32,3	0,7	0,6	0,5	0,5
7	Федеральное космическое агентство	259	39,3	0,4	37,2	-	-	-
8	Управление делами Президента Российской Федерации	303	54,8	47,3	117,5	105,7	96,2	89,8
9	Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока	350	6,6	14,3	18,8	17,1	18,8	20,2
10	Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа	370	13,0	34,1	18,8	18,4	20,1	20,0

Важным также является показатель доли освоения средств уже по итогам всего года. В табл 17 представлены 12 ГРБС с долей исполнения расходов менее 95% по итогам 2015 г. В данном случае возникает задача дополнительного анализа причин, по которым бюджетные назначения были выполнены не в полном объеме.

Таблица 17

**ГРБС с наименьшим процентом исполнения расходов по итогам 2015 г.**

№	Название ГРБС	Код ГРБС	Доля исполнения от бюджетной росписи по итогам 2015 г., %	Объемы финансирования, млрд руб.			
				СБР	Законопроект		
					2016	2017	2018
1	Федеральное агентство воздушного транспорта	107	76,3	87,2	56,4	35,3	28,5
2	Федеральное агентство водных ресурсов	052	85,9	15,6	12,7	12,4	12,0
3	Федеральное агентство специального строительства	279	88,0	0,7	0,6	0,6	0,6
4	Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка	160	88,9	1,7	1,5	1,5	1,4
5	Федеральная служба финансово-бюджетного надзора	151	89,6	3,8	-	-	-
6	Министерство юстиции Российской Федерации	318	91,0	6,3	4,9	4,9	4,8
7	Федеральное космическое агентство	259	91,7	37,2	-	-	-
8	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	106	92,3	5,0	4,0	4,0	3,9
9	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	169	93,6	16,3	16,5	14,9	13,6
10	Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству	721	93,7	0,8	0,7	0,7	0,7
11	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	081	94,1	14,0	10,9	10,7	10,6
12	Федеральное медико-биологическое агентство	388	94,4	45,7	36,7	36,3	36,1

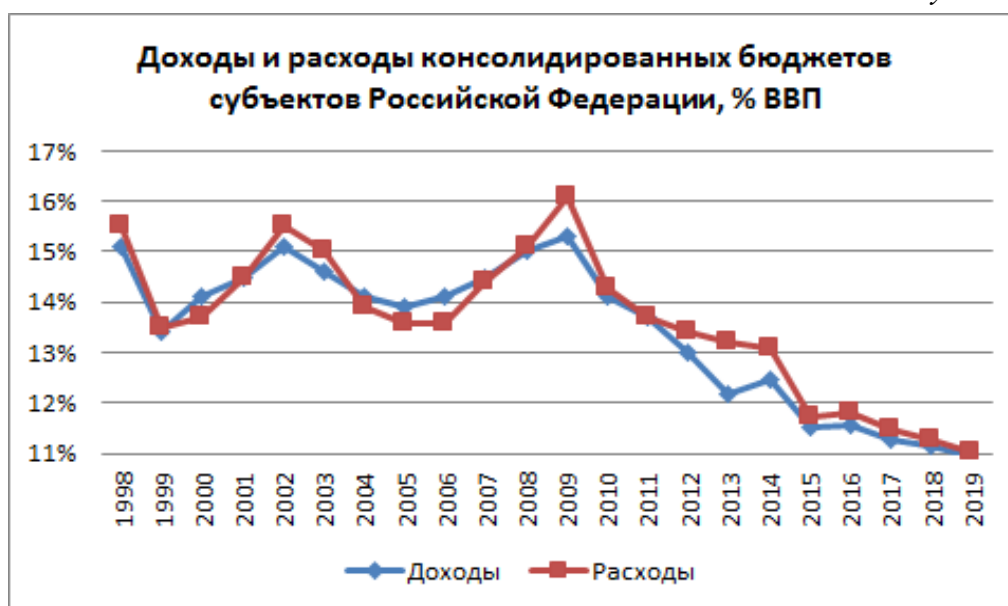
Рассматривая ведомственную классификацию расходов, можно отметить, что *целый ряд федеральных министерств и ведомств допускал в 2015–2016 гг. существенную*

неравномерность исполнения своих расходов в течение года (с долей расходов, приходящейся на последние 3–4 месяца, от 50% и выше), а также неполное расходование выделенных финансовых лимитов уже по итогам всего года. При рассмотрении бюджетных проектировок на 2017–2019 гг. целесообразно уделить дополнительное внимание к расходам по данным ГРБС с точки зрения выявления резервов для возможной оптимизации их расходов.

## 6. Финансовые взаимоотношения с регионами

В соответствии с прогнозом бюджетных параметров консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, представленных в рамках материалов к законопроекту, тенденции снижения реального объема бюджетных доходов и расходов, имевшие место в период после 2009 г., сохранятся и на всем протяжении 2016–2019 гг. (см. рис. 2).

Рисунок 2



Источник: 1998–2015 гг. – рассчитано по данным Федерального казначейства на основе отчетов об исполнении бюджетов; 2016–2019 гг. – рассчитано исходя из параметров, представленных в материалах к законопроекту.

Сокращение реального объема доходов к 2019 г. на 0,6% ВВП по сравнению с 2016 г. будет примерно в равной степени связано с сокращением налоговых и неналоговых доходов (составляющее 0,3% ВВП и связанное в том числе с передачей 1% налога на прибыль в федеральный бюджет) и межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (0,3% ВВП) (см. табл. 18).



**Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации  
в 2012–2019 гг.**

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
млрд руб.								
Всего доходов, в том числе	8 065	8 165	8 906	9 305	9 565	9 774	10 276	10 819
Доходы без учета безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней	6 440	6 650	7 235	7 689	8 090	8 241	8 763	9 376
Безвозмездные поступления от бюджетов других уровней	1 624	1 515	1 671	1 616	1 475	1 533	1 513	1 443
% ВВП								
Всего доходов, в том числе	13,0	12,2	12,5	11,5	11,5	11,3	11,1	10,9
Доходы без учета безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней	10,4	10,0	10,1	9,5	9,8	9,5	9,5	9,5
Безвозмездные поступления от бюджетов других уровней	2,6	2,3	2,3	2,0	1,8	1,8	1,6	1,5

*Источник:* 2012–2015 гг. – рассчитано по данным Федерального казначейства на основе отчетов об исполнении бюджетов; 2016–2019 гг. – на основе данных, представленных в материалах к законопроекту.

В табл. 19 представлены данные по структуре и динамике реального объема межбюджетных трансфертов регионам, которые показывают не только сокращение реального их объема, но и сокращение их доли в расходах федерального бюджета.

Таблица 19

**Межбюджетные трансферты в 2012–2019 гг.**

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
% ВВП								
ВСЕГО	2,61	2,27	2,25	1,98	1,78	1,77	1,64	1,46
Дотации, в том числе:	0,84	0,91	1,08	0,81	0,77	0,85	0,82	0,77
на выравнивание бюджетной обеспеченности	0,64	0,63	0,62	0,60	0,62	0,71	0,67	0,62
на обеспечение сбалансированности бюджетов	0,18	0,23	0,45	0,19	0,15	0,14	0,15	0,15
Субсидии	0,92	0,78	0,57	0,50	0,40	0,40	0,35	0,29
Субвенции	0,46	0,41	0,43	0,42	0,37	0,35	0,33	0,31
Иные межбюджетные трансферты	0,36	0,15	0,16	0,27	0,24	0,16	0,14	0,09
% общего объема расходов федерального бюджета								
ВСЕГО	12,60	11,35	10,83	10,27	8,99	9,44	9,43	9,03
Дотации, в том числе:	4,08	4,57	5,22	4,17	3,91	4,55	4,70	4,79
на выравнивание бюджетной обеспеченности	3,08	3,14	2,97	3,12	3,14	3,78	3,83	3,84
на обеспечение сбалансированности бюджетов	0,88	1,13	2,17	0,98	0,78	0,76	0,87	0,95
Субсидии	4,45	3,88	2,76	2,56	2,01	2,15	2,03	1,77
Субвенции	2,22	2,07	2,08	2,15	1,87	1,90	1,89	1,90
Иные межбюджетные трансферты	1,75	0,75	0,77	1,38	1,21	0,85	0,80	0,56
Структура								
ВСЕГО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Дотации, в том числе:	32,4	40,2	48,2	40,6	43,5	48,1	49,9	53,1
на выравнивание бюджетной обеспеченности	24,5	27,6	27,4	30,4	34,9	40,1	40,6	42,6
на обеспечение сбалансированности бюджетов	7,0	10,0	20,0	9,5	8,6	8,1	9,2	10,5

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Субсидии	0,0	4,0	7,5	3,7	2,0	2,6	3,3	3,5
Субвенции	35,3	34,2	25,5	25,0	22,3	22,8	21,5	19,6
Иные межбюджетные трансферты	17,6	18,3	19,2	21,0	20,7	20,1	20,1	21,1

*Источник:* рассчитано по материалам, представленным к Законопроекту, а также по данным Федерального казначейства, Минфина России и Росстата.

Стоит отметить, что централизация части налога на прибыль организаций по ставке 1% с 2017 г. с дальнейшим перераспределением соответствующего объема между субъектами Российской Федерации через систему межбюджетных трансфертов *не приводит к увеличению их реального объема*, поскольку полностью компенсируется сокращением реального объема субсидий и иных межбюджетных трансфертов. Так, в 2017–2019 гг. реальный объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета составит соответственно 1,77%, 1,64% и 1,46% ВВП, что существенно ниже среднего за период 2005–2015 гг. – 2,4% ВВП. Таким образом, продолжается тенденция, берущая свое начало с 2010 г.

Более того, вызванный перераспределением указанной части налога на прибыль рост реального объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2017 г. на 0,9% ВВП уже к 2019 г. *полностью сходит на нет* (вследствие фиксации номинального их объема в 2018 г. на уровне 2017 г.), в результате чего указанный объем вновь сокращается до уровня 2016 г. (0,62% ВВП). Таким образом, задекларированное перераспределение в пользу доходов федерального бюджета 1 п.п. налога на прибыль с последующим предоставлением эквивалентной суммы бюджетам субъектов через механизм дополнительных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионам при дальнейшем сокращении реального объема основных межбюджетных трансфертов регионам может рассматриваться как два независимых мероприятия: централизация части налога на прибыль (по ставке 1%) и изменение структуры (увеличение выравнивающих дотаций за счет сокращения субсидий и иных межбюджетных трансфертов) межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации (с последующим сокращением в 2018–2019 гг. их реального объема).

Учитывая невысокие темпы сокращения реального объема субвенций (с 0,37% ВВП в 2016 г. до 0,31% ВВП – в 2019 г.), *данный вывод справедлив и в отношении общего объема межбюджетных трансфертов регионам без учета субвенций*, т.е. объема средств, направляемых на решение вопросов, относящихся к собственным полномочиям регионов и муниципальных образований.

В условиях сокращения реального объема доходов региональных бюджетов, а также возможности предоставления дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета предложения по установлению дополнительных условий выделения финансовой помощи выглядят обоснованными. В частности, дополнительный прирост дотаций на выравнивание за счет перераспределения части налога на прибыль в размере 100 млрд руб. будет предоставляться при условии заключения соглашений с федеральным центром, в рамках которых субъекты берут на себя ряд обязательств: сокращение объема региональных и местных налоговых льгот, рост показателей экономического развития (ВРП, инвестиции, рабочие места и т.д.), оптимизация бюджетной сети, сокращение государственного долга.

*Поддерживаются также предложения по корректировке методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на 2017–2019 гг.*, в соответствии с которыми усилится степень выравнивания среди наименее обеспеченных субъектов.

Реальный объем дотаций на обеспечение сбалансированности в 2017–2019 гг. сохраняется примерно на уровне 2016 г. (см. *табл. 19*). Около 1/3 этого объема составляют средства, направляемые на повышение оплаты труда работникам бюджетной сферы в рамках Указа Президента от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». Учитывая, что к настоящему времени целевое значение уровня

заработной платы достигнуто только по 1 из 12 «указных» категорий работников социальной сферы и науки («педагогические работники общего образования»), расходные обязательства по дальнейшему росту заработной платы соответствующих категорий работников региональных и муниципальных учреждений целиком лягут на консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации.

В бюджете 2017–2019 гг. будут предусмотрены также дополнительные дотации в объеме 20,0 млрд руб. за достижение наивысших темпов налогового потенциала.

Реальный объем субсидий регионам продолжит снижаться с 0,4% ВВП в 2016 г. до 0,29% ВВП в 2019 г., что соответствует общей политике по снижению их объема. Небольшой рост их объема в 2017 г. можно объяснить переходом части иных межбюджетных трансфертов в состав консолидированных субсидий. Их количество также сокращается за тот же период с 89 до 51, что существенно быстрее темпов, определенных государственной программой «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», в которой соответствующий целевой показатель на 2019 г. определен на уровне 71. Прежде всего это достигается за счет сокращения числа сельскохозяйственных субсидий (с 43 в 2016 г. до 6 к 2019 г.).

Вместе с тем не выполняются программные целевые показатели роста доли субсидий, распределяемых в рамках закона о бюджете: в соответствии с законопроектом к 2019 г. этот показатель достигнет 27% против планового значения 50%, установленного в рамках указанной государственной программы. Возможно, данная проблема будет решена с принятием новой редакции Бюджетного кодекса, в соответствии с которой все межбюджетные трансферты будут подлежать обязательному распределению законом о бюджете, за исключением дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов, а также субсидий, распределяемых на конкурсной основе.

Объем иных межбюджетных трансфертов в рассматриваемом периоде стабильно снижается с 0,24 до 0,09% ВВП. Это осуществляется путем перевода отдельных трансфертов в форму межбюджетных консолидированных субсидий, предоставления грантов государственным (муниципальным) учреждениям либо путем осуществления прямых выплат гражданам.

В целом можно отметить *общую тенденцию к увеличению доли нецелевой финансовой помощи в межбюджетных трансфертах*, что полностью соответствует приоритетам государственной бюджетной политики, нашедшим отражение в ОНБП, а также в государственной программе Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Несомненно, *это будет способствовать повышению прозрачности системы межбюджетных отношений*, а также повышению гибкости региональных властей в проведении своей бюджетной политики.

Вместе с тем необходимо отметить, что дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов хотя и являются дотациями, по своей природе ближе к субсидиям, поскольку направляются на определенные цели и предполагают софинансирование со стороны регионов. Поэтому *рост их доли в общем объеме межбюджетных трансфертов не свидетельствует о росте доли нецелевых трансфертов*.

Планируемое сокращение реального объема расходов консолидированных бюджетов субъектов российской Федерации *происходит без соответствующего изменения разграничения полномочий между Федерацией и регионами*. Более того, в соответствии с Указом Президента от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» к 2018 г. должен быть доведен до целевых значений уровень заработной платы у 12 категорий работников бюджетной сферы. Таким образом, реальный размер расходных обязательств регионов, напротив, должен вырасти. Его прогнозируемое

сокращение, очевидно, будет вызвано исключительно бюджетными ограничениями: сокращением реального объема доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также сокращением их дефицита, вызванного более жесткими ограничениями по привлечению заемных средств. В результате *финансовое положение регионов будет продолжать ухудшаться*, что приведет к дальнейшему искажению структуры расходов региональных бюджетов.

Согласно расчетам РАНХиГС на основании данных Минфина и Росстата, на фоне снижения реального объема расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации объем расходов на оплату труда с начислениями (без учета Республики Крым и г. Севастополя) «указных» категорий вырос с 1,69% ВВП в 2012 г. до 1,78% ВВП в 2015 г. и ожидается на уровне 1,84% ВВП в 2016 г., что происходит на фоне сокращения общей численности «указных» категорий работников бюджетной сферы в регионах (на 5,1% за период с конца 2013 г. по первую половину 2016 г.). В результате доля бюджетных расходов на заработную плату с начислениями выросла с 28,5 до 32,6% от общего объема расходов консолидированных бюджетов регионов, в то время как доля бюджетных инвестиций снизилась с 13,4% до 10,1%. *Прогнозируемые параметры доходов и расходов субфедеральных бюджетов дают основания ожидать продолжения данных тенденций, что, в свою очередь, формирует предпосылки для замедления темпов роста экономики.*

Вследствие постоянного для последних лет дефицитного исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации сохраняется также тенденция к наращиванию государственного долга субъектов Российской Федерации. Так, суммарный объем государственного долга субъектов Российской Федерации увеличился с 1,2 трлн руб. в начале 2012 г. до 2,3 трлн руб. к началу 2016 г., а отношение государственного долга регионов к налоговым и неналоговым доходам субъектов РФ выросло с 25,1% до 36,5%.

Число субъектов Российской Федерации, соотношение долга к налоговым и неналоговым доходам бюджетов, которых превышает 50%, выросло за тот же период с 23 до 57, а число превысивших отметку в 100% – с 2 до 14 (до 20 по состоянию на начало октября 2016 г.).

В условиях наращивания государственного долга субъектов Российской Федерации и сокращения инвестиционных расходов растет актуальность бюджетных кредитов как инструмента бюджетной политики. Законопроект предусматривает сокращение их объема в 2017–2018 гг. в 3 раза по сравнению с уровнем 2016 г. (с 310 до 100 млрд руб.) и до 50 млрд руб. к 2019 г. Таким образом, *возможность поддержки текущей сбалансированности субфедеральных бюджетов будет ограничена*, и появятся предпосылки для наращивания дорогого в обслуживании коммерческого долга, что также снизит инвестиционные возможности регионов.

Таким образом, по итогам рассмотрения параметров межбюджетных отношений на 2017–2019 гг. можно сделать следующие *выводы*:

- Сокращение реального объема и количества целевых межбюджетных трансфертов и повышение доли нецелевых в общем объеме межбюджетных трансфертов будет способствовать повышению прозрачности межбюджетных отношений, а также повышению гибкости региональных властей в проведении своей бюджетной политики.
- Сокращение общего объема межбюджетных трансфертов, а также перераспределение в пользу доходов федерального бюджета 1 п.п. налога на прибыль вкупе с ростом расходных обязательств по дальнейшему росту заработной платы «указных» категорий работников региональных и муниципальных учреждений в разных регионах могут иметь следующие последствия:

- a) дальнейшее искажение структуры расходов региональных и местных бюджетов;
- b) замедление темпов роста экономики;
- c) невозможность достижения целевых показателей уровня оплаты труда «указных» категорий работников региональных и муниципальных учреждений;
- d) превышение предельно допустимых значений дефицита бюджета, а также уровня государственного долга субъектов Российской Федерации;
- e) невозможность исполнения долговых обязательств.

В целях недопущения развития негативных сценариев с исполнением региональных и местных бюджетов представляется целесообразным *сохранить на 2017–2019 гг. реальный объем межбюджетных трансфертов регионам на уровне 2016 г., а также снизить требования к темпам роста заработной платы «указных» категорий работников региональных и муниципальных учреждений.*