

**МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ПРОТОКОЛ
заочного заседания Общественного совета
при Министерстве финансов Российской Федерации**

19–26 октября 2017 г.

Москва

№ 25

Председательствующий - *Кадочников П.А.*
Ответственный секретарь - *Колычев В.В.*

Участвовали:

Члены Общественного совета: Акиндинова Н.В., Гурвич Е.Т., Добринов Н.И.,
Заботкин А.Б., Зверев С.А., Златкис Б.И.,
Кадочников П.А., Калинин А.С., Климанов В.В.,
Косарев И.Б., Курляндская Г.В., Лисин В.С.,
Синельников-Мурылёв С.Г., Трофимова Е.В.,
Хоружий Л.И., Эскиндаров М.А., Юргенс И.Ю.,
Ясин Е.Г.

В период с 19 по 26 октября 2017 года проводилось заочное заседание Общественного совета при Министерстве финансов Российской Федерации (далее – Общественный совет).

Из 24 членов Общественного совета в голосовании приняли участие (к установленному сроку представили секретарю Общественного совета соответствующую информацию) 18 членов.

Кворум имеется.

ПОВЕСТКА:

О рассмотрении проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

ВОПРОС, ПОСТАВЛЕННЫЙ НА ГОЛОСОВАНИЕ:

Одобрите ли Вы проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»?

ИТОГИ ГОЛОСОВАНИЯ:

«за»	16 (Шестнадцать)
«против»	0 (Ноль)
«воздержался»	2 (Два)

ПРИНЯТОЕ РЕШЕНИЕ:

1. Одобрить проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

Особое мнение членов Общественного совета представлено в приложении.

Председатель
Общественного совета



П.А.Кадочников

Ответственный секретарь
Общественного совета



В.В.Колычев

Приложение к Протоколу №25
заочного заседания Общественного совета
при Министерстве финансов
Российской Федерации 19–26 октября 2017г.

Особое мнение членов
Общественного совета при
Министерстве финансов Российской
Федерации в отношении проекта
федерального закона «О федеральном
бюджете на 2018 год и на плановый
период 2019 и 2020 годов».

Синельников-Мурылёв С.Г.:

Заключение

**на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год
и плановый период 2019 и 2020 годов» и проекты федеральных
законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов**

1 Характеристика прогноза социально-экономического развития РФ

Прогноз основных макроэкономических параметров социально-экономического развития Российской Федерации на период 2018-2020 гг. (далее – Прогноз) разработан в трех вариантах, обозначенных как базовый, консервативный и целевой варианты социально-экономического развития (см. *табл. 1*).

Во всех трех вариантах Прогноза предполагается единый подход к денежно-кредитной политике Банка России: сохранение режима таргетирования инфляции, обеспечивающего удержание ее значений вблизи целевого уровня в 4% на протяжении всего прогнозного периода. Также заложены единые подходы к реализации бюджетной политики (см. ниже раздел «Основные параметры федерального бюджета»).

Базовый и целевой варианты Прогноза исходят из одинаковых предпосылок о состоянии мировой экономики и внешнеэкономической конъюнктуры. В этих вариантах ожидается плавное замедление роста мировой экономики до 2,8% к 2020 г. Невысокие темпы роста мировой экономики также будут ограничивать рост спроса на энергоносители. В базовый вариант прогноза закладывается сохранение цен на нефть вблизи текущих уровней до окончания срока действия Соглашения об ограничении добычи и предпосылка о том, что Соглашение об ограничении добычи будет действовать до марта 2018 г. После окончания действия соглашения, как ожидается, объем добычи в странах-участницах вернется к уровням, предшествовавшим

соглашению. В этих двух вариантах прогноза ожидается постепенное снижение цен на нефть марки "Юралс" к концу 2018 г. до уровня чуть выше 40 долларов США за баррель, который оценивается как равновесный. А в 2019 и 2020 гг. предполагается сохранение цен на нефть вблизи указанного уровня (с поправкой на инфляцию в экономике США).

Также в Прогноз заложено предположение о сохранении действия на протяжении всего прогнозного периода финансовых и экономических санкций в отношении российской экономики, а также ответных мер со стороны России.

В базовом сценарии в 2018 г. ожидается ослабление рубля по сравнению с 2017 г. (с 59,4 до 64,7 руб. за доллар США) под воздействием увеличения отрицательного сальдо счета текущих операций. В 2019 и 2020 гг. ожидается стабилизация рубля в реальном выражении и, соответственно, его ослабление в номинальном выражении темпами, обусловленными разницей в уровне инфляции в России и в странах-ее торговых партнерах. В 2020 г. среднегодовой курс прогнозируется на уровне 68,0 руб. за доллар США.

В рамках базового сценария прогнозируется постепенное увеличение темпов роста российской экономики с 2,1% в 2017 г. до 2,3% к 2020 г.

В целевом варианте в результате чуть более быстрого роста производительности труда курс рубля в конце прогнозного периода несколько крепче, чем в базовом (67,4 рубля за доллар США в 2020 г.). Как и в базовом варианте, опережающий рост производительности труда по сравнению с темпом роста заработной платы обусловит отсутствие существенного инфляционного давления, что создаст условия для сохранения темпа роста цен на целевом уровне в среднесрочном периоде.

В рамках целевого варианта прогнозируются более высокие, чем в базовом варианте, темпы роста экономики на всем прогнозируемом горизонте. К 2020 г. темп роста ВВП может достичь 3,1% за счет более эффективной реализации мер по преодолению структурных ограничений экономического роста как в области создания и модернизации основных фондов, так и в области демографии.

Консервативный вариант прогноза основывается на предпосылках о более существенном замедлении мирового экономического роста. Это приведет к снижению спроса на нефть и падению цены на российскую нефть марки "Юралс" до 35 долларов США за баррель к концу 2018 г. и ее сохранению на этом уровне до конца прогнозного периода. Кроме того, снижение цен на нефть и замедление темпов мирового экономического роста будут сопровождаться повышением уровня неприятия рисков международными инвесторами, что приведет к усилению оттока капитала из российской экономики.

В консервативном сценарии ожидается более значительное ослабление рубля под воздействием ухудшения условий торговли, с одной стороны, и усиления оттока капитала, с другой. В 2018 г. ожидается скачок курса рубля к доллару США до 70,3 рубля за доллар США в среднем за год, а в дальнейшем - стабилизация рубля в реальном выражении.

В этом варианте темп роста ВВП в 2018 г. снизится до 0,8%. Однако, в силу значительного снижения структурной зависимости российской экономики от цен на нефть, снижения ВВП в реальном выражении не прогнозируется. В то же время слабый внешний спрос и высокий уровень неприятия рисков международными инвесторами, предполагающиеся в течение всего прогнозного периода, обусловят медленное восстановление темпов роста российской экономики до 1,5% в 2020 г.

Таблица 1

Основные показатели Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2018-2020 гг.

	2016 г. отчет	2017 г. оценка	2018 г.	2019 г.	2020 г.
			прогноз		
Цены на нефть марки "Юралс" (мировые), долларов США за баррель					
базовый	41,7	49,9	43,8	41,6	42,4
целевой	41,7	49,9	43,8	41,6	42,4
консервативный	41,7	49,9	36,8	35,0	35,0
Индекс потребительских цен на конец года, в % к декабрю					
базовый	5,4	3,2	4,0	4,0	4,0
целевой	5,4	3,2	4,0	4,0	4,0
консервативный	5,4	3,2	4,3	4,0	4,0
Валовой внутренний продукт, %					
базовый	-0,2	2,1	2,1	2,2	2,3
целевой	-0,2	2,1	2,2	2,6	3,1
консервативный	-0,2	2,1	0,8	0,9	1,5

По оценкам наших экспертов при исходных условиях, соответствующих базовому варианту прогноза, экономическая динамика в Прогнозе выглядит излишне оптимистичной, при том, что сами эти условия, в первую очередь прогноз цены на нефть, представляются, наоборот, излишне пессимистичными. Так, согласно консенсус-прогнозу, в ближайшие три года цена на нефть марки Юралс не опустится ниже уровня 50 долл./барр. в годовом выражении, а к концу прогнозного периода, вероятно, превысит отметку 55 долл./барр., что по крайней мере на 30% выше значений, заложенных в базовый вариант Прогноза.

Очевидным следствием заниженных цен на основные товары российского экспорта становится более слабый курс рубля к иностранным валютам. Согласно указанному консенсус-прогнозу, при ценах на нефть, превышающих 50 долл. за баррель, обменный курс рубля сохранится в интервале 61-63 руб. за доллар на протяжении всего прогнозного периода, что на 8-10% отличается от уровней, заложенных в прогнозе. Что же касается динамики развития российской экономики, в наиболее вероятном варианте её развития в ближайшие три года, в соответствии с консенсус-прогнозом, ежегодные темпы роста ВВП останутся вблизи уровня 1,5%.

Таким образом, основные параметры базового варианта Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации представляются завышенными в части оценок макроэкономической динамики, и одновременно заниженными по основным финансовым показателям (таким как цены на нефть и динамика обменного курса рубля).

2 Характеристика долгосрочного бюджетного прогноза

В соответствии со ст. 192 Бюджетного кодекса Российской Федерации в составе материалов, направляемых в Государственную Думу вместе с законопроектом о федеральном бюджете, внесен проект Бюджетного прогноза Российской Федерации на период до 2035 года (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; государственному и муниципальному долгу; основным подходам, целям и задачам формирования и реализации бюджетной, налоговой и долговой политики в долгосрочном периоде; 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.

Бюджетные параметры ДБП определены в условиях текущего налогового, бюджетного и отраслевого законодательства, хотя и признается необходимость проведения пенсионной реформы, завершение налогового маневра в нефтегазовом секторе и других структурных и институциональных преобразований. Однако эти изменения не конкретизированы, их бюджетные последствия не оценены.

Основным принципом построения ДБП является соответствие принятым в июле 2017 г. бюджетным правилам. В условиях объективно сокращающихся нефтегазовых доходов это приводит к необходимости существенного сжатия расходной части бюджета расширенного правительства – с 35,2% ВВП в 2017 г. до 29,8% ВВП в 2035 г. Однако подобный уровень совокупных бюджетных расходов является «нереалистичным» для имеющейся модели российской экономики (с большим государственным сектором в экономике, со значительной бюджетной сетью, устойчивым запросом общества на общественные блага и социальные услуги, ограниченными возможностями оптимизации «силовых» расходов и т.п.). Без изложения в проекте ДБП ответов на имеющиеся дисбалансы между задачей бюджетной консолидации и структурными преобразованиями в госсекторе, социальной сфере, «силовом» блоке данные долгосрочные бюджетные параметры представляются не вполне адекватными требованиям как текущего времени, так и задач форсированных преобразований в российской экономике на предстоящие 6-10 лет.

Кроме того, сжатие расходов бюджетной системы предусматривается не только за счет оптимизации расходов федерального бюджета, но и за счет сокращения расходов внебюджетных фондов (исходя из отстающих темпов индексации выплат на пенсионное и медицинское обеспечение, социальную защиту от динамики ВВП) и сдерживания роста расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Однако данные предположения идут вразрез с логикой указа Президента Российской Федерации №597, а значит, предполагают отказ от текущего уровня целевых значений по оплате труда в социальной сфере.

Заявленная в цели проекта ДБП оценка на вариативной основе наиболее вероятных тенденций развития бюджетов бюджетной системы, реализованная путем выработки и реализации соответствующих решений в сфере налоговой, бюджетной и долговой политики, осталась неосуществленной. Все параметры бюджетной системы представлены в одном сценарии, при этом возможные отклонения в данных параметрах отнесены к рискам реализации ДБП и описаны на качественном уровне, без должной конкретики.

Проект ДБП является одним из документов, используемых для характеристики бюджетной устойчивости текущего фискального режима и используемых для обоснования рациональности параметров проекта федерального бюджета на трехлетний период. В то же время заведомо нереалистичные предпосылки и положения, заложенные в основу проекта ДБП, делают данный документ ограниченно применимым для указанной цели.

Важно также отметить, что действующие законодательные требования к содержанию ДБП с методологической точки зрения не соответствуют в полной мере международному опыту. Требования к содержанию ДБП должны быть доработаны с учетом следующих положений:

- охват горизонта не менее 30 лет к текущему году (т.е. до 2050 г.);
- содержать не только описание действующих бюджетных правил, но и анонсировать их возможные изменения в прогнозном периоде;
- являться бюджетной проекцией долгосрочного прогноза социально-экономического развития, описывая более детально (хотя бы на уровне государственных программ) структуру предстоящих расходов как ответа на запрос экономики и социальной сферы на структурные реформы;
- иметь структурное ранжирование расходов при разной доходной базе (подсценарии);
- оценивать влияния изменений в фискальной политике на параметры бюджетной системы, включая «простые» (уровень госдолга, дефицита) и «производные» (уровень бюджетного разрыва, величина фискального пространства) индикаторы;
- содержать отчет о реализации экономических и иных прогнозов с объяснением причин расхождения прогнозных оценок и фактических данных.

3 Анализ основных параметров федерального бюджета

Основные характеристики федерального бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 гг. представлены в табл. 2.

Таблица 2

Основные характеристики федерального бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, млрд руб.

	2017 год (оценка)	2018 (проект)	2019 (проект)	2020 (проект)
Доходы, всего	14 720,3	15 257,8	15 554,6	16 285,4
%% к ВВП	16,0	15,7	15,1	14,8
<i>в том числе:</i>				
Нефтегазовые доходы	5 795,2	5 479,6	5 247,5	5 440,4
в %% к ВВП	6,3	5,6	5,1	4,9
Ненефтегазовые доходы	8 925,1	9 778,2	10 307,1	10 845,0
в %% к ВВП	9,7	10,0	10,0	9,8
Расходы, всего	16 728,4	16 529,2	16 373,7	17 155,3
%% к ВВП	18,1	17,0	15,9	15,6
Дефицит (-) / Профицит (+)	-2 008,1	-1 271,4	-819,1	-869,9
%% к ВВП	2,2	1,3	0,8	0,8

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

В 2018-2020 гг. предполагается сокращение объема нефтегазовых доходов с 6,3% ВВП в 2017 г. до 4,9% ВВП к 2020 г., в основном за счет прогнозируемого снижения мировых цен на нефть с 49,9 долл./барр. в 2017 г. до 43,8 долл./барр. в 2018 г. и 41-42 долл./барр. в 2019-2020 гг. При этом прогнозируемое ослабление курса рубля к доллару США не сможет компенсировать снижение цен на нефть. В результате снижение объема нефтегазовых доходов и станет основным фактором снижения общего уровня доходов федерального бюджета с 16,0% ВВП в 2017 г. до 14,8% ВВП в 2020 г. При этом ожидается стабильный уровень ненефтегазовых поступлений в диапазоне 9,8-10,0% ВВП, что в соответствии с бюджетными проектировками связано с улучшением макроэкономической ситуации, ростом качества налогового администрирования и индексацией ставок акцизов. Однако, прогноз наших экспертов предполагает более высокие цены на нефть (на уровне не менее 46-48 долл./барр. в 2018-2020 гг.) и более низкий курс доллара (60-63 руб./долл.), что приводит к большему прогнозируемому объему нефтегазовых доходов (на 0,1 п.п. ВВП в 2018 г. и на 0,3-0,4 п.п. ВВП в 2019-2020 гг.).

В 2018-2020 годах прогнозируется снижение общего объема расходов федерального бюджета с 18,1% ВВП в 2017 году до 15,6 % ВВП к 2020 году. В то же время резкое, преимущественно искусственное (под новое бюджетное правило – подробнее см. ниже), сокращение расходов федерального бюджета на 2,5 п.п. ВВП за ближайшие три года выглядит заведомо нереалистичным, так как не только не позволяет обеспечить необходимого объема расходов для экономического развития, но и препятствует справедливому выполнению социальных обязательств (в условиях сохранения текущего законодательства в социальной сфере). Следует также отметить, что эффективность бюджетной консолидации традиционно оставалась достаточно низкой в последние годы: с 2013 по 2017 гг. расходы федерального бюджета сократились с 18,6 до 18,1% ВВП, при этом они выросли на 24% в номинальном выражении и сократились на 9,7% в реальном выражении. При этом заметно ухудшилась структура расходов федерального бюджета: сокращению подверглись

преимущественно производительные статьи расходов (инвестиции в инфраструктуру, науку и в человеческий капитал).

Основным источником финансирования **дефицита** федерального бюджета в 2019-2020 гг. будут являться государственные заимствования (см. *табл. 3*). В 2018 г. наибольшую долю составят средства Фонда национального благосостояния (далее – ФНБ).

Таблица 3

Источники финансирования дефицита федерального бюджета, млрд руб.

	2017 год (оценка)	2018 (проект)	2019 (проект)	2020 (проект)
Всего источников	1 923,8	1 271,4	819,1	869,9
%% к ВВП	2,1	1,3	0,8	0,8
<i>в том числе:</i>				
Государственные заимствования	1 010,3	785,7	805,6	1 044,6
Средства ФНБ	663,5	1 113,7	4,5	3,8
Средства Резервного фонда	1 060,8	–	–	–
Приватизация	42,1	13,0	12,2	11,4
Прочие источники	–852,9	–641,0	–3,2	–190,0

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

Объем ежегодных внутренних размещений в 2018-2020 гг. составит 1,5-1,8 трлн руб. (без учета объемов погашения). Сам по себе разовый (в один год) объем подобных внутренних размещений не несет в себе риски ни для доходности заимствований, ни для экономического роста с точки зрения эффекта замещения (конкуренции) внутренних инвестиционных ресурсов. Однако подобные объемы заимствований в течение 4-х лет подряд (начиная с 2017 г.) – это не только беспрецедентно, но и существенно увеличивает бюджетные риски. Дело в том, что раз чистые заимствования предполагаются на уровне 0,8-1,0 трлн руб. ежегодно, что при ставке доходности на текущем уровне (реальных 2,5-3% в год) и указанных темпов экономического роста чуть более 2% в год неизбежно будет приводить как к увеличению тела госдолга, так и к увеличению расходов на обслуживание долга, что недостаточно учтено при долгосрочной балансировке федерального бюджета. Более того, подобные объемы внутренних госзаимствований соотносятся с размерами госинвестиций (открытой части) и даже превосходят их, что идет вразрез с не так давно и небезосновательно применявшимся в Германии «золотым правилом» (заимствовать только на развитие). В конечном счете государственный долг Российской Федерации вырастет на 5 трлн руб. до 17,7 трлн руб. и составит 16,1% ВВП в 2020 г. (против 13,6% по итогам 2017 г.).

Проект Закона о федеральном бюджете на 2018-2020 гг. (далее – Законопроект) сформирован на основе **нового бюджетного правила** (далее – **БП**), которое сводится к определению предельного объема расходов как суммы трех компонентов: 1) базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при базовой цене на нефть на постоянном уровне 40 долларов США за баррель марки Юралс; 2) объема ненефтегазовых доходов, рассчитанных в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза Минэкономразвития России; 3) расходов по обслуживанию долга. При этом в случае, когда объем средств Резервного фонда на 1 января первого года планового периода опускается ниже уровня в 5% ВВП, предельный объем использования средств Резервного фонда не может превышать 1% ВВП и исходя из этого корректируется предельный объем расходов.

Важно отметить, что новое бюджетное правило, предложенное Минфином России, обладает **рядом существенных недостатков**.

Во-первых, негибкость нового БП. Вызывает вопросы обоснование цены на нефть в 40 долл./барр. Текущие долгосрочные прогнозы существенно выше этого уровня (естественно, что фактические цены могут потом и упасть), при этом на цену нефти влияет большое число факторов, а технологические и иные сдвиги в структуре спроса и предложения крайне тяжело поддаются прогнозированию на период более 3 лет. Возникает также вопрос, что будет, когда в Резервном фонде будет накоплено 7-10-15% ВВП? При цене на нефть в районе 60-65 долл./барр. (что вполне реально) к 2020 г. накопится уже 7% ВВП, и начнется сильное политическое давление в сторону пересмотра базовой цены (как в 2005 году) и проведения бюджетного маневра.

Во-вторых, проблема отсутствия контрциклического характера действия нового БП. Так как нефтегазовые доходы привязаны к ВВП и ведут себя проциклично, расходы на обслуживание долга ациклично, а нефтегазовые доходы коррелированы с ценой на нефть (она экзогенна по отношению к структурному циклу российской экономики), то ни один из компонентов БП не учитывает цикличность развития российской экономики, а значит, не обеспечивает поддержку экономики на фазе спада (замещая сжатый рыночный спрос) и не сдерживает темпы роста на фазе подъема (избегая избыточного перегрева экономики).

Во-третьих, Минфин России в БП ставит задачу сглаживания только шоков нефтегазовых доходов, вызванных изменением цены на нефть. Однако мировой опыт показывает, что нефтегазовые доходы также могут быть восприимчивы к шокам цены на нефть (прежде всего, налог на прибыль), а также могут иметь циклическую компоненту, не связанную с ценой на нефть.

В-четвертых, возникает вопрос с подходом к расходованию Резервного фонда. В текущей версии предлагается ограничить расходование в объеме 1% ВВП, если в Резервном фонде накоплено не более 5% ВВП. А что делать, если Правительству Российской Федерации потребуется предпринять обширную антикризисную программу (как было в 2009 г.)? Правило не будет это позволять сделать, а значит, придется его приостанавливать. С другой стороны, если в Резервном фонде будет более 5% ВВП, то ничто не мешает израсходовать сразу 3-4% ВВП.

4 Анализ структуры и динамики доходов

4.1 Налоговые и неналоговые доходы, иные поступления в бюджет

Общий уровень поступлений доходов федерального бюджета в долях ВВП, согласно Законопроекту сократится с 16,0% ВВП в 2017 году до 14,8% ВВП к 2020 году. В *табл. 4* представлены данные о структуре поступлений от основных налоговых доходов и таможенных пошлин в федеральный бюджет в 2016–2020 гг.

Таблица 4

Поступления основных налоговых доходов и таможенных пошлин в федеральный бюджет в 2016–2020 гг.

	%% ВВП					% к итогу				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
	факт	оценка	прогноз			факт	оценка	прогноз		
Доходы, всего	15,5%	16,0%	15,6%	15,1%	14,8%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
1. НДСИ	3,3%	4,2%	3,7%	3,3%	3,2%	21,5%	26,7%	23,5%	22,2%	22,0%
2. Экспортные пошлины	2,4%	2,1%	2,0%	1,8%	1,8%	15,4%	13,2%	12,8%	12,0%	11,9%
3. НДС, всего	5,3%	5,5%	5,8%	5,8%	5,8%	34,3%	34,6%	36,9%	38,3%	39,0%
3.1. НДС (внутренний)	3,1%	3,3%	3,4%	3,4%	3,5%	20,0%	20,8%	21,8%	22,9%	23,8%
3.2. НДС (импорт)	2,2%	2,2%	2,4%	2,3%	2,2%	14,4%	13,9%	15,0%	15,5%	15,2%
4. Налог на прибыль	0,6%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	3,7%	4,9%	5,3%	5,3%	5,4%
5. Импортные пошлины	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%	4,2%	3,8%	3,8%	3,7%	3,5%
6. Акцизы на импорт	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%
7. Акцизы (внутренние)	0,7%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	4,8%	6,1%	6,3%	6,6%	6,5%
Прочие доходы	2,4%	1,6%	1,7%	1,7%	1,6%	15,6%	10,2%	10,8%	11,2%	11,1%

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

В 2018-2020 гг. предполагается сокращение объема нефтегазовых доходов к уровню 2017 г., как в части НДСИ, так и в части экспортных пошлин, в основном за счет прогнозируемого снижения мировых цен на нефть. Это и станет основным фактором снижения общего уровня доходов федерального бюджета.

Поступления от основного источника ненефтегазовых доходов – НДС – прогнозируются в течение всего трехлетнего периода на стабильном уровне, который на 0,3 п.п. ВВП должен превысить объемы поступлений от данного налога в 2017 г. Доходы от налога на прибыль, «импортных» пошлин и акцизов в целом прогнозируются в долях ВВП для всего периода 2018-2020 гг. на уровне 2017 г.

Далее подробнее рассмотрим основные налоги, формирующие доходную часть федерального бюджета.

Налог на добавленную стоимость

Прогноз доходов бюджета от НДС на период 2018–2020 гг. представляется оптимистичным и для его реализации требуется совершенствование механизмов администрирования.

Согласно анализу отчетов Федеральной налоговой службы (ФНС) о структуре начислений НДС собираемость налога с точки зрения работы с зарегистрированными налогоплательщиками находится на высоком уровне и составляет почти 100%. Собираемость же с точки зрения учета теневого сектора экономики является сложно прогнозируемой величиной. Так общий для экономики коэффициент собираемости, рассчитанный для средневзвешенной ставки 17,05% (т.е с учетом льготной в 10%), в 2016 году составил 52,5%. Если коэффициент собираемости сохранится на уровне 2016 года, т.е. на уровне 52,5%, то прогнозы в проекте бюджета относительно доходов от НДС по товарам, реализованным на территории России оказываются завышенными на 6,2% в 2017 году, на 14,7% - в 2018 году, на 14,9% - в 2019 году и на 14,5% - в 2020 году. Что же касается поступлений НДС, уплачиваемого при ввозе товаров, то данные прогнозы представляются вполне реалистичными. Общие же доходы от НДС в этом случае оказываются завышенными на 4,1% в 2017 году, на 8,7% – в 2018 году, на 8,8% – в 2019 году и на 8,8% – в 2020 году.

Можно указать условия, при которых возможно достижение указанного в пояснительной записке к законопроекту результата по объему доходов от НДС.

1. Для «импортного» НДС несущественные отклонения связаны с колебаниями структуры импорта, изменяющими средневзвешенную ставку. Повышение общего коэффициента собираемости для ввозимых товаров возможно, в частности, при совершенствовании механизмов регулирования электронной коммерции в части трансграничной торговли.

2. В случае с «внутренним» НДС такое повышение возможно при реализации одного из трех сценариев:

- при росте собираемости до уровня 60% к 2019 году (возможно при совершенствовании систем автоматизированного контроля налогоплательщиков: АИС Налог 3, введение в 2017 году АСК НДС-3);
- при росте доли конечного потребления в ВВП до уровня 79% к 2019 году;
- различные варианты одновременного роста собираемости и роста доли конечного потребления в ВВП.

Налог на прибыль организаций

Прогноз доходов федерального бюджета предполагает сохранение стабильной динамики макроэкономических показателей и исходя из этого оценивает поступления налога на прибыль организаций в федеральный бюджет в размере 806,1 млрд руб. в 2018 г., 825,2 млрд руб. в 2019 г. и 884,7 млрд руб. в 2020 г., что составляет немногим более 0,8% ВВП, прогнозируемого в соответствующие годы. По сравнению с оценкой доходов от налога на прибыль за 2017 г. (725 млрд руб. или 0,79% ВВП) авторами проекта ожидается незначительный прирост поступлений в долях ВВП. Несколько более высокая оценка поступлений за 2018 г. (0,83% ВВП) полностью объясняется действующим в этом году дополнительным зачислением в федеральный бюджет 50% налога на прибыль при выполнении соглашения о разделе прибыльной продукции по проекту «Сахалин–2»: оценка дополнительных доходов от данной меры составляет 33,7 млрд руб., или 0,035% ВВП. Других изменений в части налога на прибыль, зачисляемой в федеральный бюджет, в планируемый период не предусмотрено, поэтому закономерно ожидается, что поступления налога (в долях ВВП) в 2019-2020 гг. останутся на уровне 2017 г.

По нашим оценкам, в случае выполнения макроэкономического прогноза, лежащего в основе проекта бюджета, прогноз поступлений налога на прибыль организаций представляется реалистичным. Наш прогноз дает суммы поступлений даже на 1-2,5% больше, чем заложены в проект бюджета (отклонение в положительную сторону в пределах 0,01% ВВП). Стоит отметить, однако, что исходный макроэкономический прогноз является весьма оптимистичным, что на практике может привести к меньшим поступлениям по налогу на прибыль, чем заложено в бюджетных проектировках.

Акцизы

Прогноз по поступлениям от акцизов на табак на уровне 596 млрд руб. – в 2018 г., 649 млрд руб. – в 2019 г. и 657 млрд руб. – в 2020 г. представляется реалистичным и в целом соответствует средней эластичности спроса на табачные изделия по цене, а также сценарию со средними ожиданиями относительно доли нелегального оборота.

В части акцизов на алкогольную продукцию прогнозируемые в соответствии с бюджетными проектировками объемы составляют около 100 млрд руб. в 2018 году, 103 млрд руб. в 2019 году и 110 млрд руб. в 2020 году, что на 10% ниже наших оценок. Это связано с тем, что импорт алкогольной продукции, по нашим оценкам вырастет сильнее в связи с более высоким курсом рубля.

Совокупный эффект от индексации ставок на этиловый спирт, автомобили, бензол, параксилон и ортоксилон, авиационный керосин, пиво и вина вкуче 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., что в целом представляется реалистичным.

Стоит отметить, что в проект бюджета заложено повышение акцизов на нефтепродукты с 2020 г.:

- ставку акциза на автомобильный бензин не соответствующий классу 5 установить в размере 13624 рубля за тонну (в 2018-2019 гг. – 13100 руб. за тонну);
- на автомобильный бензин класса 5 в размере 11395 руб. за тонну (в 2018-2019 гг. – 10957 руб. за тонну);
- на дизельное топливо – 7649 руб. за тонну (в 2018-2019 гг. – 7355 руб. за тонну);
- на моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей – 5616 руб. за тонну (в 2018-2019 гг. – 5400 руб. за тонну);
- ставку акциза на средние дистилляты установить в размере 8773 рубля за тонну (в 2018-2019 гг. – 8436 руб. за тонну).

Нефтегазовые доходы

В проекте федерального бюджета на 2018–2020 гг. указано, что в 2018 году ожидаемый уровень поступлений в бюджет от нефтегазовых доходов составит 5479,6 млрд руб. Расчёты осуществлялись на основании базовой цены на нефть 40,8 долларов США за баррель. Для 2019 г. данный показатель составит 5247,5 млрд руб., для 2020 г. – 5440,4 млрд руб.

Поступление налога на добычу полезных ископаемых (далее – НДС) в виде углеводородного сырья в федеральный бюджет на 2018 г. прогнозируется в объёме 3547,5 млрд руб. (3410,3 млрд руб. – 2019 г., 3533,3 млрд руб. – 2020 г.), в том числе:

- по нефти 2931,6 млрд руб., с ожидаемым уровнем поступлений от экспортной пошлины на нефть – 919,1 млрд руб. (для 2019 г. 2806,7 и 898,4 млрд руб., для 2020 г. – 2914,4 и 942,1 млрд руб.);

- по газу горючему природному 474,8 млрд руб., с ожидаемым уровнем поступлений от экспортной пошлины 532,8 млрд руб. (для 2019 г. 462,7 и 517,1 млрд руб., для 2020 г. – 473,8 и 538,7 млрд руб.);
- по газовому конденсату 141,1 млрд руб. (для 2019 г. – 140,9 млрд руб., для 2020 г. – 145,2 млрд руб.).

Расчёты проведены в предположении о том, что среднегодовой курс доллара США к рублю – 64,7 в 2018 г., 66,9 в 2019 г. и 68,0 в 2020 г., а цены на нефть марки «Юралс» в 2018-2020 гг. – 43,8, 41,6, 42,4 долларов США за баррель соответственно. Цены на газ (среднеконтрактные включая страны СНГ) составляют: в 2018 г. – 168,9, в 2019 г. – 156, в 2020 г. – 156 долларов США за тыс. куб. м.

Указанные поступления в бюджет обеспечиваются следующей конфигурацией параметров налоговой системы в нефтегазовой отрасли:

- для нефти – увеличением расчётной ставки НДС в 2018 г. на 357 руб. за тонну, в 2019-2020 гг. – 428 руб. за тонну, с фиксацией базовой ставки НДС на уровне 919 руб. за тонну в 2018-2020 гг.;
- для газа горючего природного – изменением расчётной ставки с учётом применения поправочного коэффициента (Кгп: в январе–сентябре 2017 года – 1.7969; октябре–декабре – 2.2738; в 2018 году – 1.4022; в 2019–2020 годах – 1.4441), с фиксацией базовой ставки НДС на уровне 35 руб. за тыс. куб. м для газа горючего природного и 273 рубля за тонну с учётом корректировки на Ккм для газового конденсата в 2018-2020 гг.;

Также из проекта бюджета видно, что прогнозируется снижение доходов от НДС в 2018 г. на 332 млрд руб. по сравнению с предыдущим годом, на 137 млрд руб. в 2019 г. по сравнению с 2018 г. В 2020 г. по сравнению с 2019 г. ожидается рост доходов на 123 млрд руб., по большей части за счёт заложенных изменений макропараметров – мировых цен на нефть и валютного курса. Данные макропараметры согласуются с темпами роста средних цен, рассчитываемых на базе спотовых цен марок сырой нефти, указанных в прогнозе Всемирного Банка¹.

Ставки НДС и экспортных пошлин на нефтепродукты в 2018-2020 гг. в проекте бюджета меняются согласно параметрам налогового манёвра, заложенного в части второй Налогового кодекса Российской Федерации. Основной идеей данного манёвра было устранение субсидирования неэффективности отечественной нефтепереработки за счёт заниженных относительно мировых цен на нефть. По части реализации налогового манёвра необходимо выделить некоторые особенности проекта бюджета:

- манёвр не является полным, экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты не обнулены ни в 2018 году, ни в последующем плановом периоде, таким образом, у нефтеперерабатывающих заводов нет стимула увеличивать долю бензина или дизельного топлива в своей производственной корзине (субсидирование неэффективности отрасли сохраняется, но в меньшей степени, субсидия все так же не доходит до конечного потребителя);
- манёвр не является нейтральным для нефтяных компаний, так как, хотя экспортные пошлины с точки зрения налогового законодательства зафиксированы на 2018-2020 гг., т.е. изменение внутренних цен, создающее дополнительную прибыль у вертикально интегрированных компаний, на которую может претендовать государство, как собственник

¹ Annual Energy Outlook 2017. Total Energy Supply, Disposition, and Price Summary // <https://www.eia.gov/outlooks/aeo/data/browser/#/?id=1-AEO2017®ion=0-0&cases=ref2017&start=2018&end=2020&f=A&linechart=ref2017-d120816a.3-1-AEO2017&sourcekey=0>

ресурса, не возникает, но за счёт изменения макропоказателей поступления от сбора экспортной пошлины на нефть могут меняться, увеличивая внутреннюю цену и создавая прибыль у добывающих компаний (общее изменение экспортной пошлины в 2018 г. составило -31 млрд руб. по сравнению с 2017 г., а связанное только с изменением налогового законодательства – 0 руб.);

- манёвр предполагает заметное повышение ставок акцизов на нефтепродукты в 2020 г., что может вызвать рост внутренних цен на нефтепродукты, таким образом некоторая доля повышения налоговой нагрузки на отрасль в текущей конфигурации будет переложена на конечных потребителей нефтепродуктов.

Альтернативный вариант развития налогообложения нефтяной отрасли, с полной единовременной отменой вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты с одновременным и эквивалентным (в терминах абсолютного значения в долларах за тонну) повышением НДС на добычу нефти, и удержанием на одном уровне акциза на нефтепродукты, а также введением компенсационной постепенно убывающей до нуля субсидии НПЗ, стимулировал бы отечественную нефтепереработку к качественным изменениям: модернизации мощностей и переходу к производству корзины с большей долей бензина и дизельного топлива.

4.2 Доходы от приватизации и использования государственного имущества

Доходы от приватизации и продажи государственного имущества

Подобно аналогичному документу годичной давности вносимый Законопроект не содержит информации о доходах от приватизации ни в основной части, ни в приложении 39 (Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2018 г. и плановый период 2019 и 2020 г.).² При этом в Приложении 7 (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 проектам бюджета на 2016 г. и на 2017 г., 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.

² В указанных приложения 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 Фонда национального благосостояния» имеется статья «Иные источники финансирования дефицита федерального бюджета» (без детализации).

Поступления в федеральный бюджет от приватизации федерального имущества в 2018 г. прогнозируются в объеме 13,0 млрд руб., в 2019 г. – 12,2 млрд руб., в 2020 г. – 11,4 млрд руб. Их роль для финансирования дефицита федерального бюджета будет минимальна: в 2018 г. ожидаемая величина приватизационных доходов составит 1,7% от средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям, а в 2019-2020 гг. – еще меньшую (1,5% и 1,1% соответственно). Указанные для 2018-2019 гг. величины меньше прогноза поступления средств от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний, представленного в материалах к законопроекту о федеральном бюджете на 2017 г. и плановый период 2018-2019 гг. (13,6 млрд руб. в 2018 г. и 13,9 млрд руб. в 2019 г.).

Вероятность реализации такого прогноза приватизационных доходов можно оценить довольно высоко. По данным оперативного Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 октября 2017 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 11 283 млн руб., что существенно больше, чем в предыдущие 3 года. По данным Отчета Росимущества о выполнении программы приватизации 2014-2016 гг. общая сумма средств от продажи пакетов акций (долей в уставном капитале) (без учета крупнейших продаж) достигла в 2016 г. 9,5 млрд руб. (2014 г. – 8,0 млрд руб., в 2015 г. – 7,3 млрд руб.).

Обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации исходит из приватизационной программы на 2017-2019 гг., утвержденной в начале 2017 г. распоряжением Правительства РФ № 227.³ В ней анонсирована приватизация 7 крупнейших компаний на основании отдельных решений Президента и Правительства Российской Федерации при определении конкретных сроков и способов с учетом конъюнктуры рынка и рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов⁴. В отсутствие принятых правительством решений об отчуждении пакетов акций крупнейших компаний в 2018-2020 гг. поступление средств от их продажи в 2018 г. и плановом периоде 2019-2020 гг. согласно представленной Росимуществом информации не прогнозируется.

Весомая роль при формировании доходной части федерального бюджета на будущей год отведена поступлениям от продажи материальных и нематериальных активов, которые прогнозируются в сумме около 64,8 млрд руб. (0,07% к ВВП). Для 2019 г. и 2020 г. эти величины составят 77,0 млрд руб. и 77,8 млрд руб. соответственно.

В структуре данного источника поступлений в 2018 г. преобладают доходы от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции) (24,0 млрд руб.), выпуска материальных ценностей из государственного резерва (14,8 млрд руб.) и в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) (11,75 млрд руб.).

Другими значимыми источниками дохода являются реализация высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и

³ В данном материале к законопроекту неверно указана дата соответствующего правительственного распоряжения 20 февраля вместо 8 февраля 2017 г. Также в этой связи необходимо отметить, что упоминаемое в контексте прогноза поступлений от приватизации распоряжение Правительства от 9 июня 2016 г. № 1172-р в базе справочной информационной системы «КонсультантПлюс» отсутствует.

⁴ Прекращение участия государства в капитале 4 компаний, сокращение доли государства в капитале до 29% плюс 1 акция – для 1 компании, до 25% плюс 1 акция – для 2 компаний (Банк ВТБ (ПАО) и «Совкомфлот»). В отношении последних летом 2016 г. уже приняты решения об отчуждении пакетов акций миноритарного размера (10,9% минус 1 акция и 25% минус 1 акция соответственно).

приравненная к ней служба (около 3,8 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) – более 3,3 млрд руб.⁵, а также недвижимого имущества бюджетных, автономных учреждений, находящегося в федеральной собственности (в части реализации основных средств), – около 1,2 млрд руб.

Как следует из представленного перечня, основная 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 2018-2020 гг. в сумме около 0,5 млрд руб. ежегодно, что более чем вчетверо уступает показателям 2016 г. и примерно вдвое – поступлениям, ожидаемым в 2017 г.

Доходы от использования государственного имущества

Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, на 2018 г. прогнозируются в объеме 584,1 млрд руб., что на 111,4 млрд руб. больше уточненной оценки соответствующих поступлений в 2017 г. Прогноз по данному виду доходов на 2019 г. составляет 619,2 млрд руб., а на 2020 г. – 642,25 млрд руб. Эти величины многократно превышают взятые в совокупности ожидаемые приватизационные поступления и доходы от продажи материальных и нематериальных активов: в 2018 г. – в 7,5 раз, в 2019 г. – в 6,9 раза, в 2020 г. – в 7,2 раза.

Основную (2/3 и более) и все возрастающую долю 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: 379,9 млрд руб. (или 65%) в 2018 г., 425,6 млрд руб. (или 68,7%) – в 2019 г., 456,9 млрд руб. (или 71,1%) – в 2020 г. По своему размеру они многократно превосходят совокупные бюджетные доходы от размещения средств федерального бюджета (включая средства ФНБ), процентов, полученных от предоставления бюджетных кредитов внутри страны и по государственным кредитам, при отсутствии перечисления части прибыли Центрального банка России в 2018-2019 гг., за исключением доходов от участия в капитале ПАО «Сбербанк России».

При формировании прогноза поступления дивидендов, администрируемых Росимуществом, учтено перечисление в федеральный бюджет 50% от чистой прибыли компаний за 2017–2019 гг., приходящейся на долю Российской Федерации. При этом прогноз на 2018 г. остается существенно (в 1,6 раза) выше уточненной оценки на 2017 г. (234,4 млрд руб.), что связано с принятием по ряду крупнейших акционерных обществ (в частности, ПАО «Газпром», ПАО «Транснефть», ПАО «Россети») решений, предусматривающих направление на выплату дивидендов по итогам 2016 г. менее 50% чистой прибыли).

Величины дивидендных поступлений в 2018-2020 гг. в 1,5-1,75 раза должны превысить уровень 2015 г. (259,8 млрд руб.). Сопоставимый прирост (в 1,6 раза) имел место в 2014 г. (220,2 млрд руб.) по сравнению с 2013 г. (134,8 млрд руб.). Однако такой результат был достигнут в ситуации, когда выплата дивидендов АО с долей государства определялась итогами их работы в еще докризисном 2013 г. В последующие же два года динамика дивидендных поступлений носила неоднозначный

⁵ В суммах по обоим источникам показаны доходы от реализации основных средств и материальных запасов в совокупности.

характер: прирост на 18% в 2015 г. при снижении на 13% в 2016 г. (до 226,6 млрд руб. без учета средств, полученных от продажи акций «Роснефти», учтенных в качестве дивидендов от АО «РОСНЕФТЕГАЗ»).

Прочие же виды доходов федерального бюджета от использования государственного имущества носят дополняющий характер. Так, перечисления от федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) в 2018 г. сократятся до 4,0 млрд руб. (в 2016 г. – 9,5 млрд руб.), но в 2018 г. и 2019 г. вырастут до 10,1 млрд руб. и 10,3 млрд руб. соответственно. Увеличение доходов в 2019-2020 гг. связано с введением инвестиционного сбора в морских портах в размере 25% и направлением чистой прибыли ФГУП «Росморпорт» в объеме указанного сбора в доход федерального бюджета.

Отдельно следует сказать о возможном перечислении в бюджет доходов ЦБ РФ в 2018 г. от участия в капитале ПАО «Сбербанк России» по итогам 2017 г. В пояснительной записке к законопроекту указывается, что прогнозируемое поступление из этого источника учтено в доходах федерального бюджета в соответствии с положениями проекта федерального закона «Об особенностях перечисления в 2018 году доходов, полученных Центральным Банком Российской Федерации от участия в капитале публичного акционерного общества «Сбербанк России» по итогам 2017 года». Однако порядок этого не вполне ясен, поскольку в Приложении № 1 к пояснительной записке к законопроекту говорится лишь о предполагаемом урегулировании данного вопроса путем разработки и принятия отдельного федерального закона, проект которого в сопроводительных материалах к законопроекту о бюджете отсутствует.

Напомним в этой связи, что действующим законом о федеральном бюджете на 2017 г. и плановый период 2018-2019 гг. от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ (п. 7 ст. 2) предусмотрено перечисление в бюджет до 1 августа 2017 г. доходов ЦБ РФ, полученных от участия в капитале Сбербанка по итогам 2016 г., с уменьшением подлежащей перечислению части прибыли по итогам 2017 г. А пояснительная записка к соответствующему законопроекту о бюджете, внесенному в парламент прошлой осенью, содержала информацию о разовом поступлении дивидендов по акциям Сбербанка, перечисляемых Банком России, в размере 50 млрд руб.

5 Анализ структуры и динамики расходов

5.1 Прозрачность и открытость проекта федерального бюджета

Прозрачность проекта федерального бюджета на 2018 г. и плановый период 2019 и 2020 гг. неудовлетворительная. Полные расходы по разделам и подразделам классификации федерального бюджета, входившие до 2008 г. в состав табличных приложений к тексту законопроекта, известны лишь из пояснительной записки. В то же время число секретных приложений к тексту закона сократилось с 22 до 15 (37,5% от числа приложений) при сокращении количества приложений в целом.

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 снижает прозрачность бюджета, затрудняя оценку его влияния на экономику.

Сопоставимость показателей бюджета в соответствии со статьей 36 Бюджетного кодекса в приложениях к тексту законопроекта улучшилась (показатели трехлетнего

периода совмещены в одной таблице), но по-прежнему не обеспечивается (отсутствуют показатели предыдущего и текущего бюджетов).

Секретные и совершенно секретные ассигнования в 2018 г. сократятся на 7,0% до 2 трлн 896,3 млрд руб. (3,0% ВВП) и составят 17,5% расходов федерального бюджета. Оценка открытости проекта федерального бюджета посредством доли закрытых расходов (без учета нераспределенных ассигнований 2020 г.) представлена в *табл. 5*.

Таблица 5

Доля закрытых расходов федерального бюджета в 2011–2020 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего закрытые расходы	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Расходы федерального бюджета в целом	11,7	11,6	13,8	14,9	19,1	21,7	18,6	17,5	18,4	20,1
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	10,4	11,4	10,1	10,1	15,1	12,5	6,4	5,1	5,2	5,3
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	–	–	<0,1	1,4	24,1	23,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1
0109 Государственный материальный резерв	85,6	86,5	86,1	86,7	87,2	84,1	85,9	83,6	83,0	82,7
0110 Фундаментальные исследования	0,5	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0
0112 Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	–	0,3	0,3	0,8	0,7	–	–	–	–	–
0114 Другие общегосударственные вопросы	1,7	1,6	3,6	5,1	5,3	3,4	2,3	1,9	2,0	2,0
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	45,4	47,5	50,4	56,0	65,4	70,5	66,6	66,0	69,2	68,9
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	39,3	40,7	46,7	52,0	65,3	69,0	63,0	60,8	64,3	64,8
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	100	61,6	80,6	76,7	80,8	77,6	82,9	83,7	83,8	83,9
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	92,4	92,9	94,3	92,1	91,7	96,3	95,5	94,8	95,3	95,6
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	35,0	48,6	34,6	46,9	38,8	41,8	56,9	71,4	76,2	70,8
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	31,6	24,0	26,6	27,1	28,4	29,1	35,4	38,3	38,6	38,5
0302 Органы внутренних дел	3,9	3,3	3,8	3,9	4,9	5,8	6,2	5,9	6,1	6,4
0303 Внутренние войска	7,4	4,6	4,4	5,3	6,9	–	–	–	–	–
0303 Войска национальной гвардии	–	–	–	–	–	7,7	7,0	5,7	6,3	6,2
0304 Органы юстиции	–	–	–	–	–	3,2	–	–	–	–
0306 Органы безопасности	99,6	99,7	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8	99,8
0307 Органы пограничной службы	99,2	99,1	99,6	99,9	100	100	100	100	100	100
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	44,5	41,6	38,5	39,1	39,7	45,7	49,6	49,5	49,5	49,1
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	86,6	86,6	82,5	82,7	91,2	90,5	90,9	88,9	91,2	89,7
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	12,4	12,1	11,8	44,8	60,7	59,3	97,3	98,5	98,6	98,7
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	1,9	2,5	4,7	3,6	5,5	7,0	10,1	6,8	4,4	3,3
0403 Исследование и использование космического пространства	–	–	–	–	–	–	41,2	–	–	–
0408 Транспорт	–	–	0,1	–	0,2	–	–	–	–	–

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего закрытые расходы	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
0410 Связь и информатика	–	<0,1	1,8	2,0	0,5	–	–	–	–	–
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	11,9	15,3	18,3	23,8	26,7	14,2	18,4	15,8	9,8	4,6
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	2,2	2,5	9,4	2,9	8,0	17,3	20,9	18,7	13,7	12,0
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	13,8	6,7	9,1	9,7	4,3	7,8	3,2	1,0	1,2	1,4
0501 Жилищное хозяйство	20,2	8,6	16,8	25,0	12,0	22,3	10,6	6,0	7,5	10,0
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	4,0	3,3	3,8	4,1	3,3	3,1	3,3	3,3	3,3	3,3
0701 Дошкольное образование	3,7	3,2	0,7	0,8	1,2	7,2	3,7	6,0	10,9	5,4
0702 Общее образование	0,7	0,3	0,5	1,1	1,0	0,6	0,8	0,8	0,8	0,9
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	18,1	11,3	4,5	2,8	2,9	3,4	2,9	2,2	2,2	2,2
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	5,0	4,1	4,9	5,1	3,9	3,6	3,9	3,9	3,9	3,8
0709 Другие вопросы в области образования	0,3	0,4	0,5	0,9	1,2	0,9	–	–	–	–
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
0801 Культура	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	2,4	2,1	2,8	2,6	2,6	2,9	3,7	3,4	3,8	3,4
0901 Стационарная медицинская помощь	2,1	1,5	2,3	1,6	1,7	1,9	3,1	3,5	3,9	4,1
0902 Амбулаторная помощь	2,3	2,3	3,3	3,0	2,6	3,3	3,7	3,6	3,6	3,7
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	10,0	10,6	12,3	14,6	15,3	16,1	16,8	15,9	16,0	17,4
0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,9	0,6	0,6	0,6
0909 Другие вопросы в области здравоохранения	0,4	0,3	0,4	0,6	0,4	0,5	0,5	0,4	0,5	0,3
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	–	0,1	0,1	<0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1
1001 Пенсионное обеспечение	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
1003 Социальное обеспечение населения	–	0,3	0,4	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,9	0,2
1004 Охрана семьи и детства	–	–	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	–	<0,1	<0,1	<0,1
1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,4	0,6	0,6
1101 Физическая культура	62,0	4,9	6,9	7,6	3,8	3,6	5,5	5,8	5,7	5,6
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	2,2	0,3	0,3	0,4	0,4
1202 Периодическая печать и издательства	2,9	3,1	5,0	5,4	4,5	5,1	5,4	5,7	5,5	5,4
1204 Другие вопросы в области средств массовой информации	–	–	–	–	–	12,9	–	–	–	–

Источник: Для 2011–2015 гг. законы об исполнении федерального бюджета, для 2016 – законопроект № 235846-7 об исполнении федерального бюджета на 2016 г., 2017 – законопроект № 278888-7 о внесении изменений в федеральный бюджет 2017 г. Курсивом выделены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации.

Несмотря на относительное улучшение открытости проекта федерального бюджета на 2018 г. и плановый период 2019 и 2020 гг., доля закрытых расходов в российском бюджете 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». Так как в российской статистике государственных финансов официально стали закрытыми не только расходы, составляющие по закону государственную тайну или отнесенные к ней указом Президента РФ, но и иные, очевидно, с грифом «Для служебного пользования»⁶, закрытость исполненных бюджетов существенно превышает планируемые показатели, что можно видеть в указанной таблице на примере подразделов классификации расходов 0108 «Международные отношения и международное сотрудничество», 0306 «Органы юстиции» и 1204 «Другие вопросы в области средств массовой информации».

Для повышения прозрачности и открытости федерального бюджета целесообразно:

- добавить в состав приложений к тексту законопроекта таблицу с полными расходами по разделам и подразделам классификации федерального бюджета;
- снять гриф «Секретно» с приложения № 17 с основными показателями гособоронзаказа на 2018–2020 гг. к тексту законопроекта, руководствуясь при этом прецедентом публикации этих сведений в качестве приложения к законам о федеральном бюджете 2003–2005 гг.;
- поставить перед межведомственной комиссией по защите государственной тайны вопрос о пересмотре принципов защиты финансово-экономической информации по примеру сведений о запасах драгоценных металлов.

5.2 Общие тенденции расходов по функциональным разделам

В разрезе функциональной классификации расходов (см. *табл. 6*) наибольший прирост расходов в абсолютном и номинальном выражении к концу трехлетнего периода в 2020 г. относительно уровня 2017 г. запланирован по следующим разделам:

- «Обслуживание государственного и муниципального долга» на 149,9 млрд руб. или на 20,8 %;
- «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» на 163,5 млрд руб. или на 8,3%.
- «Образование» на 38,9 млрд руб. или на 6,2%;
- «Здравоохранение» на 46,9 млрд руб. или на 10,4%.

Также предполагается незначительный прирост объемов финансирования в 2020 г. в сравнении с 2017 г. по разделам «Межбюджетные трансферты общего характера» и «Охрана окружающей среды» на 21,5 и 1,9 млрд руб. или на 2,7 и 2,0% соответственно.

В то же время по многим разделам расходов федерального бюджета отмечается сокращение объемов к концу трехлетнего периода относительно 2017 г. в абсолютном выражении: «Социальная политика» на 198,0 млрд руб. (-3,9%), «Национальная экономика» на 126,3 млрд руб. (-4,9%), «Национальная оборона» на 70,3 млрд руб. (-2,4%), «Общегосударственные вопросы» на 51,2 млрд руб. (-4,0%), «Жилищно-коммунальное хозяйство» на 42,0 млрд руб. (-31,6%), «Культура, кинематография» на 20,7 млрд руб. (-19,7%), СМИ на 12,3 млрд руб. (-15,3%).

⁶ Приказ Минфина России от 30.11.2016 г. № 221н «Об утверждении Порядка формирования информации по статистике государственных финансов».

Таблица 6

Расходы федерального бюджета в 2016-2020 гг. в млрд руб.

	Кассовое исполнение	Оценка	Законопроект ФЗ о ФБ на 2018-2020 гг.			Отклонение 2020 к 2017	
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	млрд руб.	прирост, %
Расходы, всего:	16416,4	16728,4*	16529,2	16373,7	17155,3	426,9	2,6
в том числе							
Общегосударственные вопросы	1095,6	1290,0	1305,8	1243,5	1238,8	-51,2	-4,0
Национальная оборона	3775,3	2878,3	2171,8	2798,5	2808,0	-70,3	-2,4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1898,7	1977,2	2108,1	2131,0	2140,7	163,5	8,3
Национальная экономика	2302,1	2565,0	2404,1	2377,0	2438,7	-126,3	-4,9
Жилищно-коммунальное хозяйство	72,2	132,9	125,8	98,5	90,9	-42,0	-31,6
Охрана окружающей среды	63,1	96,3	88,8	92,8	98,2	1,9	2,0
Образование	597,8	630,0	663,2	653,4	668,9	38,9	6,2
Культура, кинематография	87,3	105,2	93,7	89,2	84,5	-20,7	-19,7
Здравоохранение	506,3	452,5	460,3	428,5	499,4	46,9	10,4
Социальная политика	4588,5	5071,3	4706,1	4741,8	4873,3	-198,0	-3,9
Физическая культура и спорт	59,5	101,9	59,2	37,3	38,9	-63	-61,8
СМИ	76,6	80,2	82,7	67,8	67,9	-12,3	-15,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	621,3	719,9	824,3	819,1	869,8	149,9	20,8
Межбюджетные трансферты общего характера	672,0	786,7	835,2	795,4	808,2	21,5	2,7
Условно-утверждаемые расходы	-	0,0	0,0	0,0	428,9		

*Данные в Пояснительной записке к Законопроекту противоречивы в части оценки общей суммы расходов федерального бюджета на 2017 г. (в таблице 2.2 на стр. 25 указан объем в 16 728,4 млрд руб., а в таблице 4.4.1 на стр. 300 и в Приложении №7 к ПЗ указана большая цифра – 16 881,6 млрд руб.).

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

Изменения структуры расходов федерального бюджета в 2017 г. относительно 2020 г. незначительны. В наибольшей степени увеличатся (+0,5 п.п. и более) доли расходов по разделам «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» и «Обслуживание государственного и муниципального долга». В наибольшей степени снизятся (-0,5 п.п. и более) доли расходов по разделам «Национальная оборона», «Национальная экономика» и «Социальная политика».

Параметры расходной части федерального бюджета в долях ВВП (см. табл. 7) показывают общее сокращение расходов в 2018-2019 гг. на 1,1 п.п. ВВП ежегодно, а в 2020 г. на 0,3 п.п. ВВП относительно уровня предыдущего года. В итоге уровень расходов в 2020 г. запланирован на 2,5 п.п. ВВП ниже уровня 2017 г. и на 3,5 п.п. ВВП ниже уровня 2016 г.

Таблица 7

Динамика и структура расходов федерального бюджета в 2016-2020 гг., %ВВП

	Кассовое исполнение	Оценка	Законопроект ФЗ о ФБ на 2018-2020 гг.			Отклонение 2020 к 2017 в п.п. ВВП
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	
Расходы, всего:	19,1	18,1	17,0	15,9	15,6	-2,5
в том числе						
Общегосударственные вопросы	1,3	1,4	1,3	1,2	1,1	-0,3
Национальная оборона	4,3	3,1	2,8	2,7	2,5	-0,6
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,2	2,1	2,2	2,1	1,9	-0,2
Национальная экономика	2,7	2,8	2,5	2,3	2,2	-0,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Образование	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	-0,1
Культура, кинематография	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Здравоохранение	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,0
Социальная политика	5,3	5,5	4,8	4,6	4,4	-1,1
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	0,1	0,04	0,04	-0,06
СМИ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0
Межбюджетные трансферты общего характера	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	-0,2

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», Росстат, расчеты авторов.

Сокращение расходов в долях ВВП к 2020 г. относительно 2017 г. отмечается по большинству разделов, в том числе: «Социальная политика» на 1,1 п.п. ВВП, «Национальная оборона» и «Национальная экономика» на 0,6 п.п. ВВП, «Общегосударственные вопросы» на 0,3 п.п. ВВП, «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» и «Межбюджетные трансферты общего характера» на 0,2 п.п. ВВП, «Образование» и «Физическая культура и спорт» на 0,1 и 0,06 п.п. ВВП соответственно. По остальным разделам функциональной классификации расходы в 2020 г. относительно ВВП остаются на уровне 2017 г.

Следует также отметить, что в 2020 г. планируется вернуться к формированию условно-утверждаемых расходов, объем которых составит 428,0 млрд руб. или 2,5% от общего объема расходной части федерального бюджета, что, как показывает практика, в том числе, международная, является действенной мерой по снижению рисков устойчивости бюджетной системы.

Расходы на общегосударственные вопросы

Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2016-2020 гг. представлена в табл. 8. В 2018 г. общий объем бюджетных ассигнований по разделу возрастает на 0,3% в номинальном выражении относительно 2017 г., и сокращается в 2019-2020 гг. на 4,8 и 0,4% относительно уровня предыдущего года. Доля расходов по данному разделу в общем объеме запланированных бюджетных ассигнований сокращается с 7,8% в 2017 г. до 7,2% в 2020 г. Динамика открытой части расходов соответствует тренду изменений общего объема бюджетных ассигнований по разделу «Общегосударственные вопросы»: прирост в 2018 г. на 4,3%, с дальнейшим сокращением в 2019 г. на 4,9% и в 2020 г. на 0,4% в сравнение с предыдущим годом. При этом, в общем объеме расходов по данному разделу, доля бюджетных ассигнований по закрытым статьям сокращается с 8,8% в 2017 г. до 5,3% в 2020 г.

Таблица 8

Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2016-2020 гг., млрд руб.

	Кассовое исполнение	Оценка	Законопроект ФЗ о ФБ на 2018-2020 гг.			Отклонение 2020 г. к 2017 г.	
	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	млрд руб.	прирост %
Расходы, всего:	16416,4	16728,4	16529,2	16373,7	17155,3	426,9	2,6
<i>Общегосударственные вопросы, всего:</i>	1095,6	1302,1	1305,8	1243,5	1238,8	-51,2	-4,0
в том числе по открытым статьям, в том числе по подразделам	958,9	1187,5	1238,9	1178,4	1173,6	-13,9	-1,2
- функционирование Президента Российской Федерации	16,5	16,5	15,9	16,0	16,0	-0,5	-3,0
- функционирование законодательных (представительных) органов гос. власти	13,3	15,2	15,9	16,5	18,3	3,1	20,4
- функционирование Правительства РФ, высших исполнительных органов гос. власти	6,0	6,5	6,5	6,6	6,5	0,0	0,0
- судебная система	167,1	176,4	167,0	166,7	171,9	-4,5	-2,6
-обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов фин. надзора	242,4	260,8	235,1	229,9	229,8	-31	-11,9
- обеспечение проведения выборов и референдумов	15,8	21,4	4,5	4,1	4,2	-17,2	-80,4
- международные отношения и международное сотрудничество	216,2	236,6	231,6	241,3	215,1	-21,5	-9,1
- государственный материальный резерв	12,4	12,1	11,7	11,8	12,0	-0,1	-0,8
- фундаментальные исследования	104,4	116,4	151,7	154,5	157,6	41,2	35,4
в т.ч. выполнение исследований гос. академий наук и их региональных подразделений	70,8	70,7	83,2	80,9	82,8	12,1	17,1

	Кассовое исполнение	Оценка	Законопроект ФЗ о ФБ на 2018-2020 гг.			Отклонение 2020 г. к 2017 г.	
			2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
- резервные фонды	0,0	110,4	75,6	24,8	24,8	-85,6	-77,5
- прикладные научные исследования	14,7	17,2	21,0	17,9	17,7	0,5	2,9
- другие общегосударственные вопросы	150,1	198,1	302,2	288,1	299,9	101,8	51,4

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

В разрезе подразделов в 2020 г. относительно 2017 г. планируется сокращение расходов по всем статьям, кроме расходов:

- на финансовое обеспечение функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти (прирост на 20,4% в номинальном выражении или на 3,1 млрд руб.);

- на проведение фундаментальных и прикладных научных исследований (прирост на 35,4 и 2,9% в номинальном выражении или на 41,2 и 0,5 млрд руб. соответственно), что связано с реализацией «майских» указов Президента РФ в части увеличения к 2018 г. общего объема финансового обеспечения государственных научных фондов; при этом, в рамках 3-летнего проекта федерального бюджета общий прирост бюджетных ассигнований составит 20,2 млрд руб.;

- на финансирование по статье «другие общегосударственные вопросы» (прирост на 101,8 млрд руб. или 51,4% в номинальном выражении, в том числе на проведение Всероссийской переписи населения в 2020 г. и подготовку пилотного обследования за последующий 3-х летний период общий объем запланированных расходов вырастет на 23,1 млрд руб.;

- на финансовое обеспечение функционирования Правительства Российской Федерации, которое в абсолютном выражении поддерживается на уровне 2017 г.

Наибольшее сокращение расходов федерального бюджета в номинальном выражении запланировано по статьям «обеспечение проведения выборов и референдумов» и «резервные фонды» на 80,4 и 77,5% соответственно (17,2 и 85,6 млрд руб. соответственно).

По отдельным подстатьям/видам расходов, следует отметить планируемое сокращение объемов финансирования в период 2018-2020 гг.:

- на реализацию действующих проектов с привлечением займов Международного банка реконструкции и развития (МБРР) на общую сумму 11,8 млрд руб.;

- на выплату ежемесячного пожизненного содержания судьям в отставке на общую сумму 3,5 млрд руб.

В разрезе видов расходов, предусмотренных к финансированию в 2018-2020 гг., необходимо отметить:

- объем бюджетных ассигнований на оплату труда в 2019 г. и в 2020 г. в сравнении с предыдущим годом увеличивается соответственно на 0,9 и 3,3% в номинальном выражении, что ниже прогнозируемого уровня инфляции (4%);

- существенное сокращение расходов на капитальные вложения в 2019 г. на 19,0% и в 2020 г. на 22,6% в номинальном выражении в сравнении с предыдущим годом.

Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность

Законопроектом по разделу «Национальная оборона» в соответствии с данными пояснительной записки (с. 300, 311 и приложение № 7 к ПЗ) в 2018 г. предусматривается ассигновать 2 трлн 711,8 млрд руб. (16,8% расходов федерального бюджета или 2,8% ВВП), что в номинальном выражении на 9,3% (или 282,6 млрд руб.) меньше соответствующих ассигнований текущего года (3 трлн 54,4 млрд руб. или 3,3% ВВП), предлагаемых Законопроектом по внесению изменений в федеральный бюджет 2017 г. В 2019 г. расходы этого раздела планируется увеличить на 26,7 млрд руб. (1%) до 2 трлн 798,5 млрд руб. (17,1% расходов федерального бюджета и 2,7% ВВП) и в 2020 г. – на 9,5 млрд руб. (0,3%) до 2 трлн 808,0 млрд руб. (16,4% расходов федерального бюджета и 2,5% ВВП).

Среди подразделов раздела «Национальная оборона» в трехлетнем периоде заметное сокращение планируется в ассигнованиях на «Вооруженные силы Российской Федерации» – с 2 трлн 341,4 млрд руб. (2,5% ВВП) в текущем году до 2 трлн 230,4 млрд (2,0% ВВП) в 2020 г., на «Прикладные научные исследования в области национальной обороны» – с 351,7 млрд руб. (0,4% ВВП) в текущем году до 286,5 млрд руб. (0,3% ВВП) в 2020 г. и на «Другие вопросы в области национальной обороны» – с 297,1 млрд руб. (0,3% ВВП) в текущем году до 225,5 млрд (0,2% ВВП) в 2020 г. Расходы по остальным подразделам при этом существенно не меняются.

Ассигнования на государственный оборонный заказ (ГОЗ), оцененные по закрытой части расходов раздела «Национальная оборона», в трехлетнем периоде предлагается сократить по сравнению с уровнем 2017 г. в 2,0% ВВП (1 трлн 810,0 млрд руб.) до 1,6% ВВП (1 трлн 569,6 млрд руб. в 2018 г., 1 трлн 637,2 млрд руб. в 2019 г. и 1 трлн 719,6 млрд руб. в 2020 г.). В целом качество финансового планирования ГОЗ остается весьма низким: два года подряд (в 2016 и 2017 гг.) в первоначальную версию бюджета не включались средства на возврат кредитов организациям оборонно-промышленного комплекса, полученных по государственным гарантиям в целях выполнения ГОЗ. В 2018 и 2020 гг. остается вернуть банкам до 300 млрд руб., и нет никакой гарантии, что соответствующие средства заложены в рассматриваемом законопроекте.

Расходы по разделу «Национальная оборона» в части выплат персоналу, увеличившиеся в 2018 г. по сравнению с 2017 г. на 17,5 млрд руб. (3,2%) до 572,1 млрд руб. (0,6% ВВП), далее практически не меняются: 578,0 млрд руб. (0,5% ВВП) в 2019 г. и 585,0 млрд руб. (0,5% ВВП) в 2020 г. Ассигнования на закупку товаров, работ и услуг (в 2017 г. 327,5 млрд руб. или 0,4% ВВП) планируется сократить в трехлетнем периоде практически на четверть – с 276,8 млрд руб. (0,3% ВВП) в 2018 г. до 203,8 млрд руб. (0,2 % ВВП) в 2020 г.

Ассигнования на пенсионное обеспечение Минобороны России в 2018 г. Законопроектом предлагается увеличить до 344,5 млрд руб. (на 2,1%), что не обеспечивает повышения пенсий военнослужащих в 2018 г. на 4% (целевой уровень инфляции). Аналогичные расходы на пенсионное обеспечение военнослужащих в плановом периоде 2019-2020 гг. не указаны, данные по ним отсутствуют.

Расходы раздела «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» относительно ассигнований текущего года (2 трлн 28,2 млрд руб. или 2,2% ВВП) в 2018 г. предлагается увеличить на 79,9 млрд руб. (3,9%) до 2 трлн 108,1 млрд руб. (2,2% ВВП), а в 2019 и 2020 гг. повысить их до уровня 2 трлн 131,0 млрд руб. (2,1% ВВП) и 2 трлн 140,7 млрд руб. (2,1% ВВП) соответственно. При этом заметное увеличение ассигнований сосредоточено в единственном подразделе «Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности» этого раздела, где с текущих 157,9 млрд руб. они возрастут в 2018 г. на 103,1 млрд руб.

(65,3%) до 261,0 млрд руб., и 280,3 и 283,0 млрд руб. в плановом периоде. Ассигнования на пенсионное обеспечение МВД в 2018 г. возрастут на 1,9% до 236,1 млрд руб., ФСБ – на 1,5% до 60,0 млрд руб., что также не обеспечивает повышение соответствующих пенсий в следующем году. Данные о пенсионных расходах МВД и ФСБ в плановом периоде в материалах законопроекта также отсутствуют.

Расходы силового блока суммарно по разделам 02 и 03 в соответствии с проектом федерального бюджета на 2018 г. составят 4 трлн 880,0 млрд руб. или 5,0% ВВП и 29,5% расходов федерального бюджета, сократившись по сравнению с ассигнованиями текущего года на 202,7 млрд млн руб. (4,0%). Законопроектом предполагается, что затем расходы силового блока незначительно возрастут в номинальном выражении и составят в 2019 г. 4 трлн 929,5 млрд руб. (4,8% ВВП или 30,1% расходов федерального бюджета) и в 2020 г. 4 трлн 948,7 млрд руб. (4,5% ВВП или 28,8% расходов федерального бюджета),

Расходы на инфраструктуру

Законопроект предполагает снижение в номинальном выражении в 2018 году по сравнению с уровнем 2017 г. общей суммы расходов федерального бюджета на развитие водного хозяйства, транспорта, дорожного хозяйства, а также связь и информатику (см. табл. 9). Так, общий объем расходов на указанные сферы в 2018 году должен составить 973,5 млрд руб., что меньше уровня расходов в 2017 году на 4,8%. Еще более значительное снижение в номинальном выражении предусматривается в 2019 году – до 895,7 млрд руб., что на 8,0% ниже уровня 2018 года. В 2020 году предусмотрено незначительное увеличение расходов на инфраструктуру в номинальном выражении по сравнению с 2019 годом (до 907,2 млрд руб., что на 1,3% выше уровня 2019 года), но при этом общий объем номинальных расходов на инфраструктуру в 2020 году снизится по отношению к уровню 2017 года более чем на 11%.

Таблица 9

Расходы федерального бюджета на инфраструктуру в 2017-2020 гг.

	2017 год	2018 год	2019 год	2020 год
Водное хозяйство, млрд руб.	19.01	20.22	20.73	20.00
% ВВП	0.02	0.02	0.02	0.02
доля в общем объеме расходов, %	0.11	0.12	0.13	0.12
Транспорт, млрд руб.	270.30	226.22	167.75	167.75
% ВВП	0.31	0.23	0.16	0.15
доля в общем объеме расходов, %	1.60	1.37	1.02	0.98
Дорожное хозяйство (дорожные фонды), млрд руб.	694.59	688.15	680.45	692.89
% ВВП	0.80	0.71	0.66	0.63
доля в общем объеме расходов, %	4.11	4.16	4.16	4.04
Связь и информатика, млрд руб.	38.18	38.92	26.83	26.55
% ВВП	0.04	0.04	0.03	0.02
доля в общем объеме расходов, %	0.23	0.24	0.16	0.15
Всего, млрд руб.	1022.09	973.52	895.77	907.19
% ВВП	1.18	1.00	0.87	0.82
доля в общем объеме расходов, %	6.05	5.89	5.47	5.29

Источник: Приложение № 2 и Приложение № 7 к Пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

Стоит отметить, что при сокращении расходов год к году в абсолютном выражении на протяжении 2018–2019 годов примерно на 5% и 8% к уровню 2017 года, общий объем расходов на инфраструктуру в долях ВВП последовательно снижается на 0,18 п.п. в 2018 году (до 1,0% ВВП) и 0,17 п.п. в 2019 году (до 0,87% ВВП), то есть примерно на 15% и 13% за год соответственно. Незначительный номинальный рост совокупных расходов на инфраструктуру в 2020 году (примерно 1,2% к 2019 году) не меняет описанной тенденции, доля инфраструктурных расходов в ВВП снижается на 0,05 п.п. (или на 5% к 2018 году), в то время, как рост совокупных расходов федерального бюджета в номинальном выражении за аналогичный период составит примерно 4,8%. В 2020 году доля инфраструктурных расходов в ВВП снизится более чем на 30% по отношению к 2017 году, а доля в общем объеме расходов бюджета снизится примерно на 12,7%. Таким образом, на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов запланировано значительное сокращение инфраструктурных расходов на фоне роста номинального объема ВВП и незначительного снижения (в 2018 и 2019 году), а затем и роста (в 2020 году) общего объема совокупных расходов бюджета.

Более детальный анализ Законопроекта и материалов к нему показывает, что значительное снижение расходов на инфраструктуру в целом (как в номинальном выражении, так и в долях ВВП) сопровождается сокращением производительных⁷ расходов в номинальном выражении в среднем более высокими темпами, чем непроизводительных расходов в 2018 и 2019 году. В частности, для производительных расходов в номинальном выражении снижение год к году составит 4,4%, и 5,2% соответственно, а для непроизводительных снижение год к году составит 1,3% и 0,5% в 2018 и 2019 году соответственно. В 2020 году запланирован рост как производительных, так и непроизводительных расходов на 3,4% и 0,9% к уровню 2019 года соответственно. В результате общий объем непроизводительных расходов в 2020 году в номинальном выражении практически не изменится по сравнению с 2017 годом (снижение на 0,9%), в то время как общий объем производительных расходов за соответствующий период снизится на 6,3%.

Наиболее значительное сокращение в номинальном выражении в период 2018–2019 годов предусмотрено для расходов на транспорт – снижение год к году составит 16,3% и 25,8% в 2018 и 2019 годах соответственно. Также необходимо отметить, что к 2019 году по сравнению с 2017 годом доля расходов на транспорт в ВВП упадет примерно 2 раза, а доля расходов на транспорт в общем объеме расходов снизится более чем 1,5 раза. В 2020 году объем расходов на транспорт останется примерно на уровне 2019 года, однако продолжится снижение доли расходов в общем объеме расходов бюджета (примерно на 4,6% к 2019 году).

В расходах на дорожное хозяйство в 2018 и 2019 годах ожидается снижение в номинальном выражении примерно на 1% ежегодно. Однако в 2020 году запланировано увеличение расходов на 1,8%. Таким образом, в номинальном выражении расходы на дорожное хозяйство в 2020 году останутся на уровне 2017 года, несмотря на рост совокупных расходов к 2020 году на 4,8%.

⁷ Согласно международным классификациям (МВФ, Всемирного банка, ОЭСР), к производительным относят расходы на образование (ассоциируются с увеличением человеческого капитала), на научные исследования и разработки (обеспечивают рост через инновации и технологический прогресс, выражающиеся в увеличении производительности), на инфраструктуру, транспорт и связь (способствуют повышению производительности частного капитала) и на здравоохранение (вследствие улучшения здоровья населения растут количество работающих и производительность труда). К непроизводительным (но, конечно, необходимым до определенного уровня) относят расходы на государственное управление, правоохранительную деятельность, национальную экономику и оборону (производственные мощности при осуществлении таких расходов практически не создаются, происходит прямое отвлечение ресурсов от других секторов экономики).

Расходы на водное хозяйство остаются достаточно стабильными в долях ВВП, однако в номинальном выражении наблюдается как снижение, так и рост к уровню предыдущего года. В 2018 и 2019 годах предполагается рост на 6,4 и 2,5%, а в 2020 году предполагается снижение на 3,5%. Таким образом, рост уровня расходов на водное хозяйство за 3 года составит 5,2% (в 2020 году по отношению к 2017 году), что совпадает с темпами роста общего уровня расходов федерального бюджета за аналогичный период.

Расходы на связь и информатику после незначительного роста на 1,9% в 2018 году существенно снизятся в 2019 году (снижение на 31,1% год к году). В 2020 году также запланировано незначительное снижение по отношению к уровню 2019 года. Таким образом, в 2020 году по отношению к 2017 году расходы на связь и информатику снизятся на 30,5% в номинальном выражении. Снижение доли расходов на связь и информатику в общем объеме расходов за 3 года составит 31,6%, а в долях ВВП расходы снизятся примерно в 2 раза.

Таким образом, резкое снижение расходов на транспорт как в номинальном выражении, так и в долях ВВП, а также отсутствие увеличения расходов на дорожное хозяйство в номинальном выражении 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 РФ⁸ планируется существенная интенсификация строительства и реконструкции федеральных дорог.

Также вызывает вопросы существенное снижение расходов на инфраструктуру в 2019 году 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

Бюджетные ассигнования, предусмотренные в Законопроекте на реализацию Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы (далее – Госпрограмма развития сельского хозяйства) снижены к уровню 2017 г. на 10% в фактических ценах, а с учетом инфляции уровень сокращения финансирования еще выше. Так, заявленная потребность в средствах Госпрограммы развития сельского хозяйства только на 2018 г. составляет 266,8 млрд руб., в то время как предлагается по законопроекту – 222,2 млрд руб., или 83% от минимально необходимого. При этом 17 сентября 2017 г. премьер-министр Д.А. Медведев в своем выступлении заявлял, что «государство не будет снижать уровень поддержки агропромышленного комплекса и "что расходы на сельское хозяйство - защищенная часть бюджета»⁹. Положительно до некоторой степени можно расценить только то, что согласно Закону №415-ФЗ сокращение финансирования должно было быть намного масштабнее: на 18% и 20% к уровню 2017 г. соответственно в 2018 и 2019 гг.

⁸ План деятельности Министерства транспорта Российской Федерации на 2016 – 2021 годы, утвержденный Министром транспорта Российской Федерации М.Ю. Соколовым 23 мая 2016 г.

⁹Медведев: государство не будет снижать уровень поддержки АПК. - http://milknews.ru/index/novosti-moloko_13944.html

Представленный Законопроект предусматривает значительное перераспределение средств внутри отдельных направлений Госпрограммы развития сельского хозяйства, вызванное *«необходимостью погашать обязательства государства по льготному кредитованию»*. Иными словами, государство прекращает финансирование ранее анонсированных важных направлений поддержки, т.к. недооценило необходимые объемы финансирования по другому направлению. Так, по основному мероприятию «Поддержание доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей» объем бюджетных ассигнований в 2018 г. сокращается на 18,7 млрд руб., в 2019 году на 18,2 млрд руб. к уровню Закона № 415-ФЗ. Прекращается финансирование недавно введенной меры «Компенсация прямых понесенных затрат на строительство и модернизацию объектов АПК» – бюджетные ассигнований в 2018 году сокращаются по этой статье на 11,15 млрд руб., в 2019 году на 10,9 млрд руб. по отношению к параметрам Закона № 415-ФЗ. Эта новая мера как раз и была введена, чтобы у государства не возникали долгосрочные обязательства, связанные с субсидированием процентной ставки. Для ее решения сейчас обнуляются целые направления поддержки, имеющие ключевое значение для функционирования отрасли, - основная поддержка растениеводства - несвязанная погектарная поддержка (несвязанная поддержка в свое время вводилась *вместо* ряда других важнейших поддержек растениеводства – субсидий на удобрение, средства защиты растений, ряда продуктовых поддержек, и др., теперь и ее ликвидируют) и стимулирование наиболее проблемного направления – молочного скотоводства, - субсидия на 1 кг реализованного молока. Кроме того, с 2018 г. планируется закрыть программу субсидирования процентной ставки по новым инвестиционным и краткосрочным кредитам, а также субсидирование капитальных затрат. По уточненной росписи на 2017 г. на указанные пять закрываемых мер поддержки выделялась огромная сумма средств – 57,6 млрд руб. Это *шоковое воздействие* на сектор.

В пояснительной записке к Законопроекту нет объяснения причин отказа от самых важных и массовых мер господдержки АПК. Очевидно, что отказ является вынужденным, объясняется сокращением бюджета 2018 г. по сравнению с 2017 г. на 20 млрд руб. и ошибками в планировании расходов на инвестиционные кредиты: при включении кредитных договоров в список субсидируемых Минсельхоз РФ старается уложиться в выделенную на каждый текущий год сумму субсидий, но не просчитывает нарастание суммарных обязательств за другие годы. В 2017 г. субсидии по вновь выделенным инвестиционным кредитам были 9,9 млрд руб., но никто не рассчитал, что в 2018 г. придется платить банкам уже 53,5 млрд руб. субсидий. Необходимость выполнения принятых обязательств по этой статье вынудила отказаться от многих статей поддержки. В результате этого наибольшие потери понесет средний и малый бизнес, который не имел доступа к тем кредитам, обязательство по субсидированию которых имеет сейчас государство.

Структура Госпрограммы развития сельского хозяйства после очередного реформирования в 2017 г. будет включать в себя 9 Подпрограмм, при этом меры федеральных целевых программ «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года» и «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014 – 2020 годы» будут интегрированы в состав соответствующих подпрограмм Госпрограммы развития сельского хозяйства, т.е. эти направления будут поддерживаться и дальше, что, может быть оценено положительно. Важно, что при этом объемы финансирования социально значимой программы «Устойчивое развитие сельских территорий» сохранится в полном объеме: в предыдущие периоды именно финансирование мер этой программы обычно сокращалось при возникновении сложностей с пополнением доходной части бюджета.

Структуру Госпрограммы развития сельского хозяйства, а значит и управление ей, *нельзя признать оптимальной*. В 2017 г. была произведена консолидация мер Госпрограммы, в результате поглощенными в единую субсидию на оказание содействия достижению целевых показателей региональных программ развития АПК оказались такие важные направления как поддержка малых форм хозяйствования, ранее выделявшееся в отдельную подпрограмму, иные направления, отслеживание которых имеет важное значение для развития отрасли, в то же время в явном виде в структуре Госпрограммы остались такие Подпрограммы как «Техническая и технологическая модернизация», «Развитие финансово-кредитной системы», «Приоритетный проект «Экспорт продукции АПК», состоящие из 1-2 мероприятий каждая и финансирование которых незначительно или вообще не планируется согласно предложенному Законопроекту. Так, не запланировано финансирование Подпрограммы «Развитие финансово-кредитной системы» в 2018-2020 гг., а финансовое обеспечение Подпрограммы «Техническая и технологическая модернизация» претерпевает существенное изменение за планируемый период – от 8,5 млрд в 2018 г. до 0,339 млрд руб. в 2019 и 2020 гг. При этом из Пояснительной записки совершенно не ясно, почему финансирование этой подпрограммы столь *радикально сокращается* в 2019 и 2020 гг. В 2018 г. увеличение финансирования подпрограммы «Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие» на 8 млрд руб. к уровню Закона № 415–ФЗ (0,9 млн руб.) обуславливается *«необходимостью обновления парка сельскохозяйственной техники в РФ в рамках основного мероприятия «Стимулирование обновления парка сельскохозяйственной техники»*¹⁰. Возникает вопрос, а в 2019-2020 гг. поддержка обновления сельскохозяйственной техники не актуальна? Если же эта мера будет поддерживаться в рамках других мер, или Госпрограмм других ведомств, это необходимо в явном виде указать в тексте пояснительной записки, т.к. иначе приходится поднимать вопрос *о срочном дофинансировании данной статьи* или предоставлять обоснования, что с 2019 г. необходимость в этой мере отпадет.

Объединение мер в «единую субсидию» оказалось малоэффективным. Об этом говорит тот факт, что разработчики бюджета при объяснении увеличения суммы «единой» субсидии в 2018 году на 4,2 млрд руб., и на 5,04 млрд руб. в 2019 году по отношению к параметрам Закона № 415–ФЗ все равно вынуждены апеллировать к более детальным расшифровкам мер, входящих в эту субсидию, хотя распределение сумм данной субсидии на отдельные меры – прерогатива региональных органов власти. На федеральном уровне отдельных мер в этой субсидии вообще не может быть, иначе весь смысл проведенной «консолидации» теряется, - ее проводили для сокращения издержек администрирования, а они только увеличились, т.к. Минсельхоз РФ все равно контролирует и сохраняет отчетность по каждой из аккумулированных мер через систему обязательных целевых показателей¹¹.

Проектное управление. Приоритетный проект - «Экспорт продукции АПК». Протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 22 марта 2017 г. №3 определены Госпрограммы, в отношении которых предусматривается перевод с 2018 года на механизмы проектного управления. В этот перечень входит и Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы.

¹⁰ С. 224 Пояснительной записки

¹¹ См. «Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса» - Приложение 9 к Госпрограмме развития сельского хозяйства.

Госпрограммы согласно Постановлению Правительства РФ от 15.10.2016 г. №1050 рассматриваются как «комплекс взаимосвязанных проектов». Из них особо выделяются приоритетные проекты (программы). Процедура их инициирования, подготовки, реализации, мониторинга определена в указанном Постановлении. Приоритетные проекты включаются в Госпрограммы, и по смыслу термин «приоритетный» должен присваивать им *более высокий статус, придавать повышенную значимость* по сравнению с обычными Подпрограммами.

Согласно представленному Законопроекту в Госпрограмму развития сельского хозяйства включен только один *Приоритетный проект* - «Экспорт продукции АПК». Это важнейшее проблемное направление, т.к. по ряду продуктов Россия является мировым экспортером на конкурентных рынках (пшеница, подсолнечное масло), а по ряду других (например, свинина, мясо птицы) достигнуто насыщение внутреннего спроса. Однако ни объемы финансирования, ни перечень мер никак не указывает на приоритетность проекта: его доля в финансировании самая низкая из всех обычных «не приоритетных» подпрограмм, - 0,35% от общего объема финансирования Госпрограммы развития сельского хозяйства в 2017 г. и в дальнейшем она только снижается, - до 0,23% в 2020 г.

Запланированные меры «Приоритетного проекта» соответствуют скромному финансированию, а именно:

- «содействие деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по расширению доступа на зарубежные рынки продукции российского АПК»;

- «создание центра анализа экспорта продукции АПК и проведение научно-исследовательских работ по изучению потенциальных рынков сбыта продукции российского АПК».

Зато целевые показатели, которые необходимо достичь в ходе реализации проекта, абсолютно глобальны, – это увеличение объема экспорта продукции АПК в целом до 19,0 млрд долл. США в 2018 году (до 21,4 млрд долл. США в 2020 году), и по конкретным продуктам (мяса в 2018 году – 0,32 млрд долл. США, в 2019 году – 0,40 млрд долл. США, в 2020 году – 0,50 млрд долл. США; продукции мукомольно-крупяной промышленности в 2018 году – 6,2 млрд долл. США, в 2019 году – 6,4 млрд долл. США, в 2020 году – 6,6 млрд долл. США; и т.д.).

Каким образом, на увеличение/не достижение указанных показателей повлияют меры проекта выявить крайне сложно, что нарушает принцип увязки цели и результата, необходимый для проектного управления. Сильно выбивается на фоне глобальных целевых показателей проекта очень узкий, зато конкретный показатель, - «количество проведенных диагностических исследований для получения статусов МЭБ – 200 тыс. ежегодно», относящийся, скорее всего, к первой мере, - «содействию деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору». Этот показатель действительно можно отследить, проверить и увязать с финансированием, но в силу своей специфичности и узости он подходит только для одной из оценок результативности меры, но его сложно использовать для оценки успешности реализации Приоритетного проекта в целом. Рекомендуется пересмотреть целевые показатели по этому направлению. В целом сомнительна целесообразность выбора формы «проекта» да еще «приоритетного» для реализации ограниченного набора узких запланированных мер. Их лучше добавить в Подпрограмму «Обеспечение общих условий функционирования отраслей АПК».

Исходя из проведенного анализа можно сформулировать следующие рекомендации.

Во-первых, было бы целесообразно изыскать средства на восстановление в полном объеме мер Госпрограммы развития сельского хозяйства, финансирование которых было прекращено или значительно урезано в рамках перераспределения на обслуживание принятых Минсельхозом России обязательств федерального бюджета при реализации механизма льготного кредитования.

Во-вторых, ввести ограничения на размер субсидий одному получателю. В бюджете планируется выплатить по старым инвестиционным кредитам в 2018 г. 105,3 млрд руб. т.е. почти половину всего аграрного бюджета. Основными получателями этих средств являются несколько десятков крупнейших бюджетополучателей. Такое положение сложилось в связи с тем, что в российском законодательстве, в отличие от других стран, нет ограничений на сумму субсидий одному получателю. Если ввести ограничения на уровне сложившихся в США или ЕС практик, то основная часть сельхозпроизводителей не понесла бы столь значительные потери из-за снижения господдержки.

В-третьих, постепенно отказаться от долгосрочных бюджетных обязательств. Принятая система поддержки приводит к возникновению обязательств государства перед сельхозпроизводителями на 15 лет вперед. Такой подход редко используется в других странах, так как он требует огромных затрат со стороны чиновников и бюджетополучателей на администрирование господдержки. Кроме того, он приводит к завышению обязательств государства перед банками и бюджетополучателями. России тоже следует отказаться от него.

Расходы на образование

Законопроект сформирован по программному принципу. Бюджет рассчитан на 3 года, что для системы образования с ее длительными циклами представляется важным фактором обеспечения устойчивости и возможности среднесрочного планирования. Вместе с тем, как показывает опыт реализации 3-летних бюджетов, через год их ждет достаточно серьезная корректировка, что делает среднесрочное планирование расходов на образование затруднительным. Фактически определяется только вектор изменений и выявляются основные тенденции – растут или сокращаются расходы на образование в реальном выражении.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на 2018–2020 гг. по разделу «Образование» в сравнении с расходами на образование в 2017 г. характеризуются следующими данными (см. *табл. 10*).

Расходы на образование федерального бюджета в 2017 г. и проекта ФБ на 2018 г. и на плановый период 2019–2020 гг. (млн руб.)

	2017 г. (оценка)	2018 г.			2019 г.			2020 г. Δ к законопрое ту на 2019 год, %	
		Закон 415- ФЗ	Законопрое кт	Δ к закону, %/к 2017 г., %	Закон 415- ФЗ	Законопрое кт	Δ к закону, %/к 2018 г., %		
									Закон 415- ФЗ
Образование	630 002,8	619 142,0	663 161,8	107,1/105,2	617 070,0	653 364,6	105,9/98,5	668 868,6	102,4
%% к ВВП	0,7	0,7	0,7		0,6	0,6		0,6	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	3,7	3,9	4,0		3,9	4,0		4,0	
в том числе:									
Дошкольное образование	10 535,4	5 619,5	7 987,0	142,1/75,8	3 719,6	4 404,7	118,4/55,1	9 136,7	207,4
%% к ВВП	0,01	0,01	0,008		0,004	0,004		0,008	
доля в общем объеме расходов, % без учета условно утвержденных)	0,1	0,04	0,05		0,02	0,03		0,05	
Общее образование	45 212,1	42 756,7	51 664,3	120,8/114,8	40 850,8	48 200,3	118,0/93,3	46 072,9	95,6
%% к ВВП	0,05	0,05	0,05		0,04	0,05		0,04	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	0,3	0,3	0,3		0,3	0,3		0,3	
Дополнительное образование детей	17 956,1	11 532,8	15 851,3	137,4/88,8	11 688,4	12 876,5	110,2/81,2	11 251,4	87,4
%% к ВВП	0,02	0,01	0,02		0,01	0,01		0,01	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	0,1	0,1	0,1		0,1	0,1		0,1	
Среднее профессиональное образование	10 125,0	9 249,5	20 796,7	224,8/205,4	7 685,5	19 255,9	250,5/95,6	19 467,5	101,1
%% к ВВП	0,01	0,01	0,02		0,01	0,02		0,02	

	2017 г. (оценка)	2018 г.			2019 г.			2020 г.	
		Закон 415-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %/к 2017 г., %	Закон 415-ФЗ	Законопроект	Δ к закону, %/к 2018 г., %	Законопроект	Δ к законопроект у на 2019 год, %
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	0,1	0,1	0,1		0,0	0,1		0,1	
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	7 592,2	6 407,7	9 193,6	143,5/121,1	6 182,5	8 905,5	144,0/96,9	9 014,1	101,2
%% к ВВП	0,01	0,01	0,01		0,01	0,01		0,01	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	0,04	0,04	0,1		0,0	0,1		0,1	
Высшее образование	505 460,1	518 321,4	528 975,1	102,1/104,7	522 406,0	530 864,0	101,6/100,4	544 613,2	102,6
%% к ВВП	0,5	0,6	0,6		0,5	0,5		0,5	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	3,0	3,2	3,2		3,3	3,2		3,3	
Молодежная политика	7 204,2	2 299,0	2 307,9	100,4/32,0	2 262,3	2 314,6	102,3/100,3	2 325,6	100,5
%% к ВВП	0,01	0,002	0,002		0,002	0,002		0,00	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	0,04	0,01	0,01		0,01	0,01		0,01	
Прикладные научные исследования в области образования	13 057,4	12 186,1	13 093,6	107,4/100,3	11 971,8	13 129,5	109,7/100,3	13 299,0	101,3
%% к ВВП	0,01	0,01	0,01		0,01	0,01		0,01	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	0,1	0,1	0,1		0,1	0,1		0,1	
Другие вопросы в области образования	12 860,2	10 769,2	13 292,1	123,4/103,4	10 303,0	13 413,5	130,2/100,9	13 688,3	102,0
%% к ВВП	0,01	0,01	0,01		0,01	0,01		0,01	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	0,1	0,1	0,1		0,1	0,1		0,1	

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

Законопроект предусматривает рост расходов федерального бюджета на образование: в 2018 г. на 5,2% (на 33,2 млрд руб.) по отношению к 2017 г., в 2019 г. они должны сократиться на 1,5% (на 9,8 млрд руб.) по сравнению с 2018 г., но в 2020 г. их предполагается увеличить по сравнению с 2019 г. на 2,4% (на 15,5 млрд руб.). С учетом запланированного уровня инфляции (4%) в реальном выражении расходы на образование будут расти только в 2018 г., а в 2019 г. и 2020 г. сокращаться, при этом в 2019 г. их падение будет весьма существенным и номинальный рост в 2020 г. не компенсирует указанное снижение.

Как следует из *табл. 10*, расходы федерального бюджета на образование являются в основном источником финансирования высшего образования. Это соответствует разграничению полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Вместе с тем федеральный центр постепенно переходит к заданию направлений государственной образовательной политики в субъектах РФ на основе Госпрограммы «Развития образования» (далее – ГП РО). При этом если ранее еще одним инструментом федеральной политики на региональном уровне была соответствующая ФЦП, то в 2018 г. она будет досрочно закрыта. Рост дефицитов региональных и местных бюджетов, в том числе в силу необходимости реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 597, требует вмешательства федерального центра с тем, чтобы снизить долговую нагрузку регионов. Эта проблема, хотя и несколько потеряла свою остроту, но, тем не менее, сохраняется актуальной для большинства субъектов Российской Федерации. В то же время данная проблема решается специальными мерами, предусмотренными в рамках проекта федерального бюджета на 2018 г. и на плановый период 2019-2020 гг., а не за счет расходов, запланированных по подразделам «Дошкольное образование», «Общее образование», «Дополнительное образование детей» и «Среднее профессиональное образование». Соответственно, в проекте ФБ на 2018 г. идет уменьшение по абсолютной величине расходов по подразделу «Дошкольное образование» на 2,5 млрд руб. по сравнению с 2017 г. (на 24,2%). В 2019 г. эти расходы продолжают снижаться на 3,6 млрд руб., или еще на 44,9%, а в 2020 г. вдруг предполагается их рост более чем в 2 раза по сравнению с 2019 г. и в номинальном выражении они оказываются лишь на 1,4 млрд руб. меньше уровня 2017 г. (86,7% от уровня 2017 г.). В реальном же выражении они оказываются значительно ниже уровня 2017 г. (на 20%).

По подразделу «Общее образование» в 2018 г. предусмотрено существенное повышение расходов федерального бюджета – на 14,8% по сравнению с 2017 г. В 2019 г. расходы на общее образование снижаются по сравнению с 2018 г. – почти на 3,5 млрд руб. (на 6,7%), с тем чтобы в 2020 г. сократятся еще на 4,4% (более чем на 2,1 млрд руб.).

В целом же софинансирование со стороны федерального бюджета расходов на дошкольное и общее образование существенно уменьшается в 2019-2020 гг. Это означает, что, хотя федеральный центр поможет субъектам в реализации Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597, регионы тем не менее будут вынуждены снижать расходы на другие цели в общем и дошкольном образовании (несмотря на отмеченный некоторый номинальный рост расходов федерального бюджета на дошкольное образование в 2020 г.).

По подразделу «Среднее профессиональное образование» запланировано увеличение расходов в 2018 г. в 2,2 раза, что обусловлено проведением чемпионата по «Волдскилс». Затем они в 2019 г. в номинальном выражении снижаются на 1,54 млрд руб., а затем несколько возрастают на 175,4 млн руб., но в реальном выражении в оба года происходит их снижение относительно уровня 2018 г.

В Законопроекте, как и в предыдущем году (тогда это было сделано впервые), выделен подраздел «Дополнительное образование детей», что отражает важность данной деятельности в системе образования. Вместе с тем в 2018 г. на эти цели выделено 15,9 млрд руб., что составляет 88,8% по сравнению с расходами на эту задачу в 2017 г., при этом в

2019-2020 гг. снижение расходов продолжается и в 2020 г. они составят в номинальном выражении всего 62,7% от уровня 2017 г.

Расходы по разделу «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации» то растут (2018 г.), то падают (2019 г.), то снова растут (2020 г.), но в реальном выражении они в 2019-2020 гг. снижаются, что вряд ли оправданно в силу стоящей перед системой образования задачей роста его качества, причем на всех уровнях. В связи с этим рассматриваемые расходы необходимо повышать, хотя бы на величину инфляции.

Расходы на высшее образование в 2018–2020 гг. возрастают по сравнению с 2017 г. Однако за весь период рост расходов на высшее образование оказывается существенно ниже прогнозируемого уровня инфляции. Снижение в реальном выражении расходов 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.

В 2018-2020 гг. по сравнению с 2017 г. расходы на молодежную политику существенно снижаются (на 67,7%). Между тем вызовы, с которыми столкнется Российская Федерация в период до 2025 г., когда будет происходить значительное сокращение численности молодежи в возрасте 14–30 лет в силу демографических причин, требует интенсификации всей государственной молодежной политики (положительным фактором, тем не менее, является ее явное выделение в особый подраздел). 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, практики поддержки занятости молодежи, а также повышения уровня гражданской ответственности молодежи, ее конкурентоспособности и т.п.).

Практически не меняется по годам в 2018-2020 гг. финансирование в номинальном выражении прикладных научных исследований в области образования. Но с учетом инфляции оно сокращается, что противоречит задаче повышения качества образования, его модернизации, что необходимо для наращивания в России человеческого капитала.

Анализ расходов по ГП РО (см. *табл. 11*) 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%, в 2018 г. – на 3,7% и в 2019 г. – на 0,5% (однако все это 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 федеральных расходах на образование, которые были рассмотрены выше: возрастают расходы на подпрограмму «Развитие профессионального образования», в 2018–2020 гг. снижаются ассигнования на подпрограммы «Содействие развитию дошкольного и общего образования» и «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики».

Прекращены бюджетные ассигнования на реализацию ФЦП «Развитие образования» и ФЦП «Русский язык». Реализация программы «Русский язык» в том виде, в котором она осуществлялась, была неэффективной. Она заменена на подпрограмму «Развитие и распространение русского языка как основы гражданской самоидентичности и языка международного диалога», но расходы на ее осуществление явно недостаточны для реализации тех целей, достижение которых она должна обеспечивать. Тем не менее, она крайне важна для сохранения притока в российские вузы студентов из стран СНГ, поэтому необходимо повысить расходы на ее реализацию, по крайней мере, в 2019-2020 гг. с учетом ожидаемой инфляции.

Таблица 11

Расходы по ГП «Развитие образования» на 2017-2020 гг., млн руб.

	2017 год (оценка)	2018 год			2019 год			2020 год	
		Закон № 415- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Закон № 415- ФЗ	Законо- проект	Δ к закону, %	Законо- проект	Δ к Законопроекту на 2019 год, %
1	2	3	4	5=4/3*100	6	7	8=7/6*100	9	10=9/7*100
Всего	458 252,1	456 703,8	480 607,6	105,2	458 960,1	484 454,0	105,6	495 761,1	102,3
<i>в том числе:</i>									
Подпрограмма «Реализация образовательных программ профессионального образования»	395 141,0	402 992,2	430 157,0	106,7	406 834,0	434 103,5	106,7	446 009,1	102,7
Подпрограмма «Содействие развитию дошкольного и общего образования»	28 803,3	28 126,0	33 471,2	119,0	27 469,0	33 420,8	121,7	32 023,5	95,8
Подпрограмма «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики»	16 606,7	10 833,2	12 309,0	113,6	11 264,4	12 613,0	112,0	13 313,1	105,6
Подпрограмма «Совершенствование управления системой образования»	2 019,0	1 839,2	3 747,7	203,8	1 818,4	3 395,8	186,8	3 494,6	102,9
Федеральная целевая программа развития образования на 2016 – 2020 годы	14 703,7	11 971,6	0,0	0,0	10 653,4	0,0	0,0	0,0	–
Федеральная целевая программа «Русский язык» на 2016 – 2020 годы	978,3	941,6	0,0	0,0	920,9	0,0	0,0	0,0	–
Подпрограмма «Развитие и распространение русского языка как основы гражданской самоидентичности и языка международного диалога»	0,0	0,0	922,8	–	0,0	920,9	–	920,9	100,0

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

По отношению к объему ВВП соответствующего года доля расходов раздела «Образование» составит в 2018 г. 0,7%, в 2019 и 2020 годах – 0,6 процента. 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

Бюджетные ассигнования на НИОКР на 2018-2020 гг. были перераспределены по сравнению с Законом №415-ФЗ, преимущественно в пользу поддержки фундаментальных исследований. Наибольший прирост ассигнований связан с повышением оплаты труда научных сотрудников учреждений, подведомственных ФАНО России, а также ФГБУ «НИЦ «Курчатовский институт» и подведомственных ему учреждений. Средства выделяются для обеспечения выполнения Указа Президента РФ № 597 от 7 мая 2012 года. Кроме того, прирост ассигнований заложен для Российского фонда фундаментальных исследований – РФФИ (ныне объединенный с Российским гуманитарным научным фондом - РГНФ). Это будет способствовать выполнению Указа Президента РФ №599 от 7 мая 2012 г., согласно которому к 2018 г. общий объем финансирования государственных научных фондов должен достичь 25 млрд руб. Таким образом, в целом по разделу «**фундаментальные исследования**» планируется прирост финансирования (см. табл. 12), хотя динамика наращивания ассигнований низкая.

В то же время, если вспомнить, что ассигнования на РФФИ и РГНФ в сумме должны были составлять примерно 7,5% расходов бюджета на гражданские НИОКР, то тогда получается, что в 2018-2020 гг. объединенный фонд ежегодно будет недофинансироваться на 5-6 млрд руб.

Таблица 12

Изменение объемов бюджетных ассигнований в области фундаментальных исследований

Наименование программы	Объем бюджетного финансирования в 2018г., млрд руб.	Изменение объемов финансирования, в % к предыдущему году:	
		2019 г.	2020 г.
Фундаментальные исследования (подраздел ФКР)	151,7	101,8	102,0
Выполнение фундаментальных научных исследований учреждениями государственных академий наук, финансовое обеспечение государственных академий наук	83,2	97,2	102,3
Российский фонд фундаментальных исследований	21,1	99,7	100,2
Российский научный фонд	7,7	175,7	0

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

Расходы на фундаментальные исследования в общих расходах на научные исследования и разработки гражданского назначения будут расти. Они составят 41,9% в 2018 г., 44% в 2019 г. и 45,5% в 2020 г. Такая структура финансирования вполне соответствует тому, сколько выделяет на фундаментальные исследования ряд развитых европейских стран. Например, во Франции доля расходов на фундаментальные исследования в бюджетных ассигнованиях на гражданские НИОКР составляет 45%, в Великобритании – 40%¹². Вместе с тем в среднем по ЕС эта цифра выше – 52%, равно как и в США (53%).

При положительной тенденции роста ассигнований на фундаментальные исследования, продолжится сокращение расходов на международное научное сотрудничество. В 2018 г. они составят 93,4% к уровню 2017 г., в 2019 г. – 93,5% к уровню

¹² What is the optimal balancer between basic and applied research? // UNESCO Science Report: towards 2030. <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/science-technology/single-view-sc-policy/news/what-is-the-optimal-balance-between-basic-and-applied-research/>

2018 г., и только в 2020 г. вырастут на 1,5%. Подобное планирование означает, что не будет расширяться участие страны в «знаковых» международных организациях и проектах.

В области **прикладных научных исследований** планируется ежегодное сокращение по основной статье гражданских расходов (прикладные научные исследования в области национальной экономики – табл. 13). Вероятно, расчет сделан на то, что заработают рыночные механизмы конкуренции и бизнес станет больше вкладывать в НИОКР.

Прикладные научные исследования в области национальной обороны и безопасности (открытые статьи) останутся высокими, сравнимыми с ассигнованиями на гражданскую науку (фундаментальную и прикладную): в 2018 г. они составят 85,7% ассигнований на гражданские НИОКР, в 2019 г. – 85,8%, в 2020 г. – 90,4%.

Таблица 13

Изменение объемов бюджетных ассигнований в области прикладных научных исследований

	2018 г., млрд руб.	Изменения к пред. году %	2019 г., млрд руб.	Изменения к пред. году %	2020 г., млрд руб.	Изменения к пред. году %
Прикладные научные исследования в области национальной обороны	284,9	78,2	269,9	94,7	286,5	106,2
Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	25,6	78,7	31,3	122,3	26,7	85,3
Прикладные научные исследования в области национальной экономики	188,8	86,6	160,9	85,2	140,2	87,1
Прикладные научные исследования в области здравоохранения	21,9	110,5	22,9	104,6	26,6	116,2

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

Позитивной тенденцией является ежегодный рост (в диапазоне 5-16%) расходов на прикладные исследования в области здравоохранения, включая такие приоритетные тематики, как трансляционная и персонализированная медицина. Государственная программа «Развитие здравоохранения» стала третьей по объемам ассигнований на НИОКР (см. табл. 14), для нее предусмотрен ежегодный прирост финансирования. В то же время остаются крайне низкими расходы на прикладные НИОКР по ряду других приоритетных тематик – энергетики и энергосбережения, развития сельского хозяйства.

Таблица 14

Динамика ассигнований на государственные программы с наибольшими объемами финансирования НИОКР, млрд руб.

Название ГП	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Развитие науки и технологий на 2013-2020 гг.	167,9	168,1	170,9
Космическая деятельность России на 2013-2020 гг.	80,7	67,3	64,2
Развитие здравоохранения	24,7	26,7	31,0
<i>Доля трех программ в общем объеме ассигнований на гражданские НИОКР, %</i>	<i>75,5%</i>	<i>74,7%</i>	<i>76,8%</i>

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

Помимо недостаточных ассигнований на ряд приоритетных прикладных тематик, в том числе важных для реализации программы «Цифровая экономика», сохраняется негативная тенденция стагнации бюджетного финансирования Фонда содействия развитию

малых форм предприятий в научно-технической сфере. В 2018 г. его финансирование составит 3,9 млрд руб., а в последующие два года будет заморожено на уровне 4 млрд руб., что фактически означает сокращение ассигнований. Данный фонд поддерживает не только стартапы, но и проекты малых компаний по тематикам Национальной технологической инициативы, и поэтому низкий уровень финансирования данного Фонда ограничит возможности развития малого инновационного предпринимательства в стране.

Исходя из проведенного анализа можно сформулировать следующие рекомендации.

Во-первых, целесообразно увеличить финансирование Российского фонда фундаментальных исследований и Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

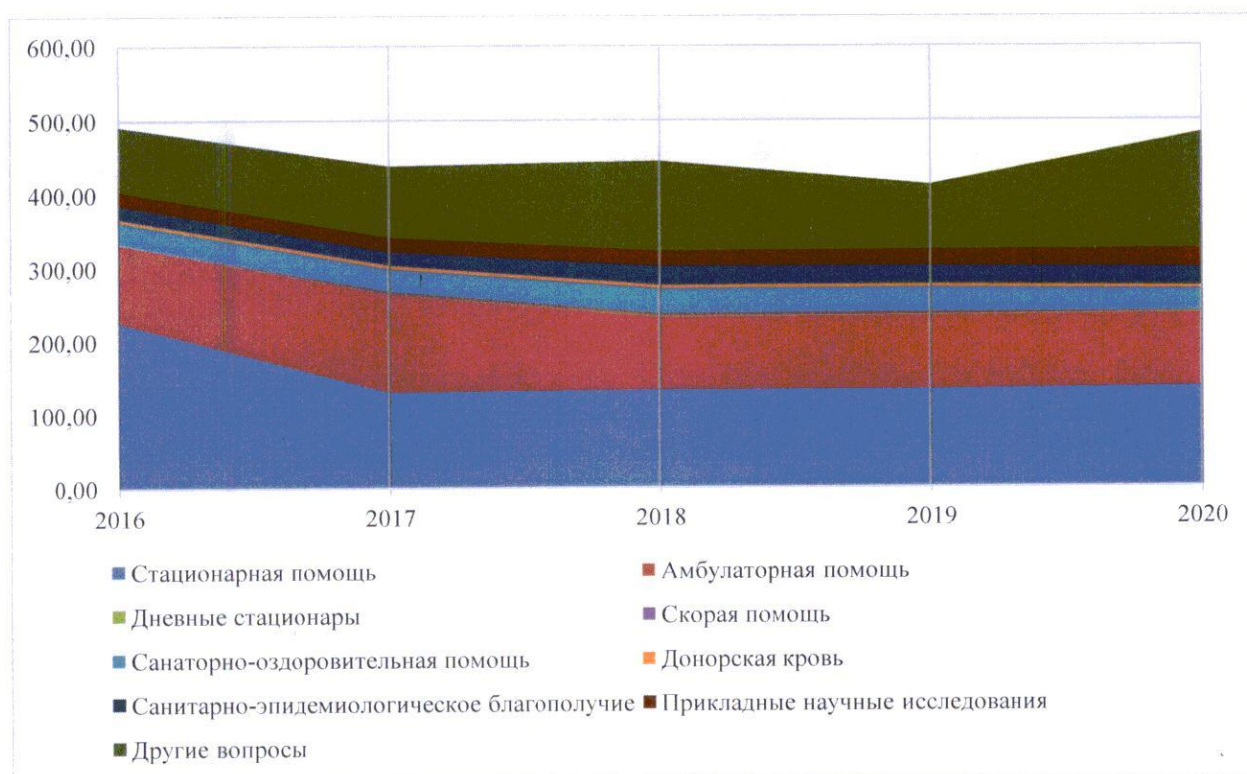
Во-вторых, увеличить финансирование международной деятельности, предполагая расширение участия России в многосторонних и двусторонних проектах международной научной кооперации.

В-третьих, можно выделить потенциальный источник увеличения финансирования фондов и международной деятельности – перераспределение средств внутри Государственной программы «Развитие науки и технологий на 2013-2020 гг.».

Расходы на здравоохранение и бюджет ФФОМС

Расходы федерального бюджета

Динамика расходов федерального бюджета по подразделам раздела 09 «Здравоохранение» за 2016 – 2020 гг. представлена на *рис. 1*, из которого видно, что как объем, так и структура расходов федерального бюджета на здравоохранение в 2017-2019 гг. являются практически неизменными, в то время как в 2017 году произошло существенное снижение объемов (по сравнению с 2016 годом), а в 2020 году запланировано существенное увеличение (по сравнению с 2019 годом). И то, и другое объясняются изменением финансовых потоков между федеральным бюджетом и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования (далее – ФФОМС). В 2017 году произошло исключение федерального бюджета из цепочки финансирования высокотехнологичной помощи и начало предоставления ФФОМС прямых субсидий медицинским организациям, что снизило расходы федерального бюджета на стационарную медицинскую помощь. В 2020 году предполагается появление нового межбюджетного трансферта из федерального бюджета в бюджет ФФОМС: на финансовое обеспечение оказания высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, в размере 77,1 млрд руб.



Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

Рис. 1. Расходы на здравоохранение за счет средств федерального бюджета, млрд руб.

Основные параметры бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования

Основные показатели бюджета ФФОМС представлены в табл. 15, причем информация за 2016 год приведена в соответствии с казначейским отчетом об исполнении бюджета ФФОМС за соответствующий год, на 2017 год – в соответствии с бюджетной росписью по состоянию на 01 сентября 2017 г., а на 2018 – 2020 года – в соответствии с представленным проектом бюджета и пояснительной запиской к нему.

Прогноз величины нормированного страхового запаса (НСЗ) был произведен исходя из данных о величине остатка средств ФФОМС на казначейском счету по состоянию на 01 января 2017 года (109,59 млрд руб.), а также в предположении о его пополнении в 2017 – 2020 годах в соответствии с заложенными объемами, и ежегодном изменении на результат исполнения бюджета.

Основные характеристики бюджета ФФОМС, млрд руб.

Показатели бюджета ФФОМС	2016	2017	2018	2019	2020
Доходы, в т.ч.:	1 657,62	1 705,94	1 887,90	1 992,90	2 138,50
Страховые взносы на страхование работающего населения*	1 006,42	1 059,89	1 194,20	1 299,10	1 339,60
Страховые взносы на страхование неработающего населения	617,75	618,66	661,40	687,90	715,70
Трансферты из федерального бюджета	25,44	27,39	32,19	5,84	83,23
Расходы, в т.ч.:	1 590,15	1 734,98	1 994,10	2 061,30	2 138,50
Расходы на здравоохранение	1589,6	1734,3	1993,4	2060,6	2137,8
Субвенция ТФОМС	1458,6	1537,2	1870,5	1939,1	2016,6
ВМП, не включенная в ОМС	94,4	96,7	100,5	100,5	100,5
Формирование НСЗ	0,0	77,7	2,8	2,2	2,2
Другое	36,7	22,6	19,6	18,8	18,4
Результат исполнения: профицит (+) / дефицит (-)	67,47	-29,04	-106,20	-68,40	0,00
НСЗ на конец периода (справочно)	109,59	158,28	54,89	-11,29	-9,08

Примечание: *Включая страховые взносы в фиксированном размере; ТФОМС – территориальные фонды обязательного медицинского страхования, ВМП – высокотехнологичная медицинская помощь, НСЗ – нормированный страховой запас ФФОМС.

Источник: Проект федерального закона «О бюджете ФФОМС на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», материалы пояснительной записки, расчеты авторов.

С точки зрения **доходов** бюджета ФФОМС имеет смысл отметить следующее.

Во-первых, в 2019 году истекает срок действия т.н. «льготных» ставок на выплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование, которые в настоящее время предусмотрены для ряда категорий плательщиков согласно ст. 427 НК РФ. Исходя из текста пояснительной записки к проекту закона о бюджете ФФОМС данное обстоятельство учено не везде. В частности, размер учтенных в бюджете Фонда межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов в связи с установлением отдельным категориям плательщиков льготного тарифа на уплату страховых взносов на ОМС работающего населения прогнозируется на 2018 год в сумме 32,2 млрд руб., на 2019 год - 5,8 млрд руб., на 2020 год - 6,1 млрд руб.. Уменьшение размера межбюджетных трансфертов на указанные цели в 2019 - 2020 годах связывается с переходом большинства категорий «льготных» плательщиков страховых взносов на полный тариф.

Между тем, в проекте бюджета учтены следующие объемы поступления страховых взносов на ОМС от плательщиков, применяющих пониженные тарифы: в 2018 году в сумме 10 млрд руб., в 2019 году - 10,5 млрд руб., в 2020 году - 11,1 млрд руб.. Таким образом, планируемое снижение прямых поступлений от льготных категорий плательщиков и одновременный рост поступлений от основной категории плательщиков в проекте бюджета ФФОМС могут быть учтены некорректно.

Во-вторых, проект бюджета предусматривает применение с 2018 года повышающего коэффициента удорожания стоимости медицинских услуг для определения размера страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения. Проектом установлены следующие значения: для 2018 г. – 1,073, для 2019 г. – 1,116, для 2020 г. – 1,161.

Следует учитывать, что 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 ФФОМС на 2017 год за первое полугодие 2017 г. нарушения установленного срока перечисления страховых взносов на ОМС неработающего населения были допущены 7 субъектами Российской Федерации. По состоянию на 1 июля 2017 года по двум субъектам Российской Федерации числилась задолженность по взносам на ОМС неработающего населения, в связи с чем указанным субъектам Российской Федерации не были перечислены субвенции. Дефицит финансового обеспечения территориальных программ государственных гарантий за счет бюджетных ассигнований консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2016 г. отмечался в 72 субъектах РФ и в сумме составил более 164 млрд руб.. Таким образом, повышение страховых взносов на ОМС неработающего населения создает риски ухудшения состояния региональных 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.

Кроме того, Федеральный закон от 19.12.2016 № 418-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» предусматривал использование единичного коэффициента в 2017 г., и коэффициента, равного 1,0816 в 2018 – 2019 гг. Таким образом, хотя в 2018 г. финансовая нагрузка на региональные бюджеты по выплате взносов на неработающее население в соответствии с проектом закона о бюджете снижается (по сравнению с текущим законом), общая величина выплат за два года при использовании новых коэффициентов оказывается выше.

В-третьих, проект бюджета ФФОМС предполагает использование нового порядка расчета взносов, уплачиваемых плательщиками, которые не производят выплат и иных вознаграждений физическим лицам. Если на сегодняшний день размер такого взноса определяется величиной минимального размера оплаты труда (5,1% от 12 МРОТ), то в законопроекте о внесении изменений в НК РФ предполагается установить фиксированный размер взноса и передать полномочия по его дальнейшей корректировке Правительству РФ.

Предполагаемый законопроектом размер взноса составляет для 2018 г. 5 840 руб., что на 27,2% выше взноса за 2017 г. Более того, пояснительная записка к проекту бюджета ФФОМС предполагает доведение к 2020 году размера данного взноса до уровня 100% от средневзвешенного тарифа страховых взносов на ОМС неработающего населения, т.е. до 8 426 руб., что на 83% выше нынешнего уровня. Быстрое увеличение фискальной нагрузки на плательщиков, которые не производят выплат и иных вознаграждений физическим лицам, и отсутствие ясного и прозрачного порядка определения такой нагрузки, не может способствовать мотивации к легализации теневых доходов, получаемых населением от предпринимательской деятельности. Поэтому целесообразно либо отказаться от внесения соответствующих изменений в НК РФ, либо, как минимум, уточнить порядок уплаты взносов на ОМС на период 2019 и последующих годов напрямую в тексте закона.

С точки зрения **расходов ФФОМС** имеет смысл отметить два обстоятельства.

Во-первых, текст пояснительной записки к закону о бюджете ФФОМС содержит информацию, что на плановый период 2019 и 2020 годов размер субвенций, передаваемых из бюджета ФФОМС в территориальные фонды ОМС на финансовое обеспечение организации ОМС на территориях субъектов РФ, обеспечивает повышение заработной платы медицинских работников на прогнозный индекс потребительских цен. Это не соответствует действительности: в проекте бюджета расходы на указанную субвенцию в 2018 году заложены на уровне 1 870,5 млрд руб., в 2019 году – 1 939,1 млрд руб., то есть, только на 3,7% выше по сравнению с 2018 годом. Вместе с тем, проект Закона о федеральном бюджете на 2018-2020 гг. предполагает инфляцию на уровне 4,0%.

Во-вторых, хотя в 2018 году предполагается увеличение расходов на финансовое обеспечение высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС, по сравнению с уровнем 2017 года, в дальнейшем данные расходы остаются неизменными в номинальном выражении. Представляется, что это создаст риск снижения доступности данных видов помощи.

Как видно из *табл. 15*, несмотря на существенный рост расходных обязательств, связанных с необходимостью увеличения заработной платы медицинского персонала в 2018 году, бюджет ФФОМС за период 2018 – 2020 годов, в целом, можно признать сбалансированным, так как предполагаемый дефицит в 2017 – 2019 годах может быть почти полностью профинансирован за счет средств нормированного страхового запаса.

Однако, следует учитывать, что расходы ФФОМС, фактически, являются мандатными (т.е. их размер жестко установлен нормативно-правовыми актами, не подлежащими пересмотру в ближайшее время), в то время как доходы ФФОМС зависят от экономической конъюнктуры. В частности, даже в пояснительной записке к законопроекту указано, что по сравнению с основными характеристиками бюджета ФФОМС, одобренными ранее Правительством Российской Федерации, общий объем доходов, заложенных в бюджет и рассчитанных в соответствии с прогнозом от 20 сентября 2017 г., существенно увеличился. Соответственно, учитывая возможную вероятность ошибки прогноза и текущую величину нормированного страхового запаса, при реализации неблагоприятного сценария он может быть исчерпан уже к началу 2019 года. В таком случае бюджет ФФОМС придется дофинансировать за счет средств федерального бюджета.

Исходя из проведенного анализа можно выделить следующие рекомендации для доработки проектов федерального бюджета и бюджета ФФОМС.

Во-первых, для снижения нагрузки на региональные бюджеты имеет смысл пересмотреть величину повышающего коэффициента удорожания стоимости медицинских услуг для определения размера страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения в сторону уменьшения. При этом компенсация соответствующих выпадающих доходов ФФОМС может быть осуществлена за счет федерального бюджета, в том числе путем передачи трансферта на финансовое обеспечение оказания высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, уже в 2019 году.

Во-вторых, целесообразно отказаться от внесения изменений в НК РФ, предусматривающих новый порядок расчета взноса на ОМС для плательщиков, которые не производят выплат и иных вознаграждений физическим лицам, либо, как минимум, уточнить порядок уплаты взносов на период 2019 и последующих годов напрямую в тексте закона.

В-третьих, следует проиндексировать величину расходов ФФОМС на выплату субвенций, передаваемых из бюджета ФФОМС в территориальные фонды ОМС на финансовое обеспечение организации ОМС на территориях субъектов РФ, в 2019 году на размер заложенной в федеральный бюджет инфляции: 4%.

Наконец, следует учитывать риски невыполнения предлагаемых к утверждению объемов доходов ФФОМС по страховым взносам на ОМС работающего населения, и в случае реализации негативного сценария быть готовым к предоставлению дополнительных трансфертов ФФОМС из федерального бюджета.

Расходы на социальное обеспечение и бюджет ФСС

Расходы федерального бюджета

Анализ Законопроекта позволяет сделать следующие выводы.

1. Бюджет в части расходов на социальную политику можно охарактеризовать как высоко экономичный (см. табл. 16) при сохранении всех действующих обязательств и отсутствии каких-либо новаций в системе мер социальной защиты населения. Доля расходов на социальную политику по отношению к объему ВВП существенно уменьшается (с 5,5% в 2017 году до 4,4% в 2020 году), как и доля в общем объеме расходов федерального бюджета (с 30,0% в 2017 году до 29,1% в 2020 году). Структура расходов, несмотря на некоторое уменьшение доли расходов на пенсионное обеспечение, остается практически неизменной. Подавляющее место в ней занимают расходы на пенсионные выплаты.

Больше всего в Законопроекте «проседают» расходы по подразделу «охрана материнства и детства». Это связано в большей степени с программой материнского (семейного) капитала («заморозкой» размера выплаты, завершением с 2019 года данной программы и снижением рождаемости). Также некоторое уменьшение бюджетных ассигнований, в связи с уменьшением численности получателей, предусмотрено на выплату ЕДВ (ежемесячных денежных выплат) отдельным категориям граждан. При этом несмотря на то, что количество получателей в целом сокращается (с 16 364 786 чел. в 2005 году до 15 986 880 чел. в 2016 году) за счет естественно убывающих категорий, в структуре получателей данной меры социальной поддержки наибольшие доли и рост числа получателей приходится на инвалидов (в первую очередь III гр.) и детей-инвалидов, на граждан, пострадавших от радиации и ветеранов боевых действий.

Увеличение бюджетных расходов планируется только в части повышения зарплат отдельных категорий работников бюджетной сферы (в том числе и не попадающим под «майские» указы), и работникам прокуратуры и следственных органов системы, на выплаты пенсии военным (и приравненным к ним) пенсионерам, Фонду поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации и на региональные программы в сфере социального обслуживания.

Данная экономичность достигается за счет прогнозного снижения численности получателей социальных выплат, прогнозного снижения рождаемости, а также за счет прогнозного снижения уровня инфляции на 2018 год (по итогам 2017 года инфляция прогнозируется на уровне 3,2%, а не 4,0). Следует отметить, что заложенные в Законопроекте параметры федерального бюджета могут быть достигнуты только при условии реализации данных прогнозных сценариев. В противном случае исполнение бюджета будет возможно только за счет привлечения резервов.

Таблица 16

Динамика расходов на «Социальную политику», %

Подразделы раздела "Социальная политика"	2018/2017	2019/2018	2020/2019	2020/2017
Пенсионное обеспечение	88,7	101,3	104,0	93,4
Социальное обслуживание населения	116,0	102,4	103,1	122,5
Социальное обеспечение населения	104,1	101,9	101,5	107,7
Охрана семьи и детства	102,4	94,4	96,7	93,5
Прикладные научные исследования	108,4	100,6	102,7	112,0
Другие вопросы в области социальной политики	72,5	96,0	99,3	69,2
Всего по разделу "Социальная политика"	92,8	100,8	102,8	96,1

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

2. Несмотря на то, что тренд на существенный рост бюджетных расходов сменился их снижением, это происходит не в силу структурных изменений в системе социальной защиты граждан, а по причинам, описанным выше и не связанным с повышением эффективности бюджетных расходов. Каких-либо новаций в этом отношении Законопроект не содержит из чего можно сделать вывод, что решение таких важных для страны задач как снижение уровня бедности откладывается на неопределенный срок. Существующая система распределения бюджетных расходов на нужды социальной политики демонстрирует отсутствие связи между объемом ассигнований и снижением бедности и по сути направлена на поощрение иждивенчества.

3. Предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации (субвенций на осуществление переданных полномочий Российской Федерации, субсидий и иных межбюджетных трансфертов) в 2018 – 2020 годах будет продолжено. Объемы субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в 2018–2020 годах по различным социальным направлениям демонстрируют несущественный рост. А вот при предоставлении субвенций на осуществление переданных полномочий Российской Федерации наблюдается некоторое уменьшение бюджетных ассигнований. И если по некоторым позициям это обусловлено уточнением численности получателей или снижением численности получателей (как в случае например, с социальными выплатами безработным гражданам), а также окончанием реализации некоторых мероприятий (обеспечение жильем отдельных категорий граждан, установленных Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5–ФЗ «О ветеранах», в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941–1945 годов», граждан, уволенных с военной службы и приравненных к ним лиц), то уменьшение объемов финансирования по таким позициям, как оплата жилищно–коммунальных услуг отдельным категориям граждан, в соответствии с общими подходами по формированию бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2018 год, вызывает определенный риск для региональных бюджетов. С учетом роста тарифов, либо региону придется «брать на себя» недостающие объемы компенсации, либо возникает вероятность риска снижения доходов социально уязвимых категорий граждан (так как получателями компенсаций являются ветераны, инвалиды и пр.).

В составе расходов федерального бюджета на 2018–2020 годы предусмотрены иные межбюджетные трансферты на выплату региональной доплаты к пенсии до прожиточного минимума. При этом в номинальном выражении объем расходов федерального бюджета на эту меру социальной поддержки существенно сократится (на 13,2% от уровня 2017 г.). В принципе правилами предоставления данного трансферта предусмотрено постепенное снижение доли федерального бюджета по данной выплате. Однако в условиях тяжелого положения региональных бюджетов ее снижение может спровоцировать несоблюдение регионами своих обязательств в полной мере.

4. В Законопроекте предусмотрено изменение параметров финансового обеспечения подпрограммы «Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» по основному мероприятию «Оказание мер государственной поддержки инвалидам» – уменьшением объема ассигнований на предоставление ежемесячных денежных выплат инвалидам в связи с прогнозируемым сокращением численности получателей. Однако, как было показано выше, следует учесть, что несмотря на общее снижение количества инвалидов, наблюдается стабильное увеличение количества инвалидов III гр. и детей-инвалидов – получателей ЕДВ (по данным Росстата).

Основные параметры бюджета Фонда социального страхования

Как отмечается в пояснительной записке к проекту Федерального закона "О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2018 г. и на плановый период 2019 и 2020 годов», при его подготовке использованы следующие показатели:

– фонд заработной платы: на 2017 год - 20 983,0 млрд руб., на 2018 год - 22 610,0 млрд руб., на 2019 год - 23 729,0 млрд руб. и на 2020 год - 24 942,0 млрд руб.;

– номинальная начисленная среднемесячная заработная плата на одного работника: на 2016 год - 36 709 руб., на 2017 год - 39 360 руб., на 2018 год - 42 522 руб., на 2019 год - 44 783 руб. и на 2020 год - 47 279 руб.;

– индекс потребительских цен: на 2017 год - 103,2%, на 2018 год - 104,0%, на 2019 год - 104,0% и на 2020 год - 104,0%;

– темп изменения рождаемости принят по данным Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (письмо от 27 апреля 2017 г. № 12-6/В-352, средний вариант): на 2018 год - 1,0156 (число родившихся - 1 869,9 тыс. человек), на 2019 год - 0,9574 (число родившихся - 1 790,2 тыс. человек), на 2020 год - 0,9781 (число родившихся - 1 751,0 тыс. человек).

В соответствии с проектом доходы бюджета Фонда социального страхования (далее – ФСС) в 2018 г. увеличатся на 7,3% при росте расходов на 6,1%, что приведет к некоторому сокращению дефицита бюджета (на 6,3 млрд руб.). Однако уже в 2019 г. рост расходов ФСС превысит динамику доходов и дефицит превысит уровень 2017 г. В 2020 г. дефицит бюджета ФСС будет продолжать увеличиваться при некотором отставании роста расходов от доходов ФСС (см. табл. 17).

Таблица 17

Основные характеристики бюджета ФСС в 2017-2020 гг., млн руб.

	2017 г., оценка	2018 г., план	2019 г., план	2020 г., план	в % к предыдущему году		
					2018 г.	2019 г.	2020 г.
Доходы-всего	660563	708905,3	739665,4	774262,3	107,3	104,3	104,7
Расходы - всего	694544	736603,5	775393,3	811017,1	106,1	105,3	104,6
Профицит (+)/дефицит (-)	-33981	-27698,2	-35727,9	-36754,8	81,5	129,0	102,9

Источник: Проект федерального закона «О бюджете ФСС на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», материалы пояснительной записки, расчеты авторов.

Доходы бюджета ФСС, как и в предшествующие годы, будут в основном формироваться за счет доходов по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (см. табл. 18). Доля этих доходов к 2020 г. возрастет до почти 78% против 75% в 2017 г. Доля доходов по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в последующие три года почти не изменится (16%). В 2019г. и 2020 г. предусматривается значительное сокращение межбюджетных трансфертов на компенсацию выпадающих доходов бюджета ФСС социального страхования в связи с применением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (до 2,3-2,4 млрд руб. против 16,5 млрд руб. в 2018 г.). Межбюджетные трансферты из федерального бюджета на обеспечение сбалансированности бюджета ФСС в 2018 - 2020 годах не предусматриваются.

Доходы бюджета ФСС в 2017-2020 гг., млн руб.

	2017 год, оценка	2018 год, план	2019 год, план	2020 год, план	в % к предыдущему году		
					2018 г.	2019 г.	2020 г.
Доходы-всего, в том числе	660563	708905,3	739665,4	774262,3	107,3	104,3	104,7
по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	109382,4	116180,9	120555,8	126113,5	106,2	103,8	104,6
по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	500806,6	544583,6	571567,2	600787,8	108,7	105,0	105,1
из них							
Средства федерального бюджета, передаваемые бюджету ФСС на компенсацию выпадающих доходов	15140	16470	2320	2440	108,8	14,1	105,2
Средства, передаваемые бюджету ФСС из федерального бюджета на исполнение отдельных государственных полномочий	32292,5	29864,6	30045,7	30246,4	92,5	100,6	100,7
Средства, передаваемые из бюджета ФФОМС	18081,4	18276,2	17496,7	17114,5	101,1	95,7	97,8

Источник: Проект федерального закона «О бюджете ФСС на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», материалы пояснительной записки, расчеты авторов.

Значительно, почти на 25%, в 2018-2020 гг. к уровню 2017 г., сокращается объем средств, передаваемый ФСС из федерального бюджета и ФФОМС на исполнение отдельных государственных полномочий (см. табл. 19), в том числе из федерального бюджета – на 31%, что, прежде всего, связано со снижением компенсационных выплат по выпадающим доходам бюджета ФСС в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, но также с прогнозируемым снижением рождаемости и соответствующим снижением поступления средств из бюджета ФФОМС.

Таблица 19

Бюджетные ассигнования, предоставляемые бюджету ФСС за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджета ФФОМС в 2017-2020 гг., млн руб.

	2017 год, оценка	2018 год, план	2019 год, план	2020 год, план	в % к предыдущему году		
					2018 год	2019 год	2020 год
Бюджетные ассигнования, предоставляемые за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования, всего	65513,90	64610,70	49862,40	49801,00	98,62	77,2	99,9
Бюджетные ассигнования, предоставляемые за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета:	47432,50	46334,60	32365,70	32686,40	97,69	69,9	101,0
на выплату пособий гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний	17,80	16,40	17,70	18,80	92,13	107,9	106,2
на обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий	23305,00	26474,60	26474,60	26474,60	113,6	100,0	100,0
на выплату пособий по временной нетрудоспособности отдельным категориям граждан в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов	39,20	47,10	50,60	54,00	120,1	107,4	106,7

	2017 год, оценка	2018 год, план	2019 год, план	2020 год, план	в % к предыдущему году		
					2018 год	2019 год	2020 год
на выплату пособий по беременности и родам отдельным категориям граждан в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов	0,03	0,05	0,06	0,06	166,7	120,0	100,0
на оплату четырех дополнительных выходных дней работающим родителям (опекунам, попечителям) для ухода за детьми-инвалидами	3008,40	3326,40	3502,70	3698,9	110,6	105,3	106,0
на компенсацию выпадающих доходов бюджета Фонда социального страхования в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное страхование на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	15140,00	16470,00	2320,00	2440,00	108,8	14,1	105,2
Бюджетные ассигнования, предоставляемые за счет межбюджетных трансфертов из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования на оплату медицинской помощи женщинам в период беременности,	18081,40	18276,20	17496,70	17114,50	101,1	95,7	97,8

	2017 год, оценка	2018 год, план	2019 год, план	2020 год, план	в % к предыдущему году		
					2018 год	2019 год	2020 год
родов и в послеродовом периоде, а также профилактического медицинского осмотра ребенка в течение первого года жизни							

Источник: Проект федерального закона «О бюджете ФСС на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», материалы пояснительной записки, расчеты авторов.

Как было отмечено выше, бюджет ФСС формируется с дефицитом, который связан с недостатком средств от поступлений по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством (см. табл. 20). К 2020 г. дефицит средств в этой части бюджета увеличится по сравнению с 2017 г. на 10% до 53,8 млрд руб. Бюджет балансируется за счет использования остатков средств на начало года и профицита в части обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Однако в перспективе необходимо решение этой проблемы на системной основе.

Таблица 20

Финансовый результат бюджета ФСС в 2017-2020 гг., млн руб.

	2017 год, оценка	2018 год, план	2019 год, план	2020 год, план
Финансовый результат профицит (+)/дефицит (-)	-33981	-27698,2	-35727,9	-36754,8
из них				
по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством	-48678,4	-44453,8	-52329,2	-53824,1
по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний	14697,4	16755,6	16601,3	17069,3

Источник: Проект федерального закона «О бюджете ФСС на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», материалы пояснительной записки, расчеты авторов.

Расходы на пенсионное обеспечение и бюджет ПФР

В соответствии с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» в 2018-2020 гг. составят 3233,5 млрд руб., 3274,1 млрд руб. и 3404,1 млрд руб., соответственно. В долях ВВП расходы будут сокращаться в указанный период с 3,32 до 3,09% ВВП (см. табл. 21). Также в реальном выражении в 2018-2020 гг. будут снижаться расходы бюджета Пенсионного фонда РФ (далее – ПФР) с 8,66 до 8,15% ВВП в соответствии с проектом Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Проект бюджета ПФР) (см. табл. 22).

В реальном выражении с учетом индекса потребительских цен расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» сократятся в 2018-2019 гг. и останутся практически неизменными относительно уровня предыдущего года в 2020 г. Снижение расходов федерального бюджета в реальном выражении в 2018-2020 гг. ожидается, в том числе, по таким направлениям как: оказание мер государственной поддержки инвалидам, выплата дополнительного материального обеспечения за выдающиеся достижения и особые заслуги, материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса, оказание социальной поддержки ветеранам ВОВ и боевых действий, валоризация величины расчетного пенсионного капитала и выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению. Снижение в 2018-2019 гг. размера трансферта из федерального бюджета бюджету ПФР на обязательное пенсионное страхование связано, в том числе, с принятием решения о продлении моратория на взносы в накопительную составляющую системы обязательного пенсионного страхования на 2018- 2020 гг.

В соответствии с Проектом бюджета ПФР индексация страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней в 2018 г., 2019 г. и 2020 г. будет осуществляться в размере 3,7%, 4,0% и 4,0%, что соответствует уровню инфляции, отмеченному в базовом варианте Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. При этом рост фонда заработной платы работников организации в 2018-2020 гг. составит соответственно 107,8%, 104,9% и 105,1%. Индексация пенсий лишь на уровень инфляции приводит к деградации страховых принципов пенсионной системы и снижению дифференциации пенсий в зависимости от заработков работников. В результате размер страховой пенсии снизится относительно средней зарплаты по экономике с 34,7% в 2016 г. до 30,4% в 2020 г. (см. табл. 23). Несмотря на небольшой рост страховой пенсии относительно прожиточного минимума пенсионера в 2018-2020 гг. (с 155,8% до 156,2% ПМП), в реальном выражении страховая пенсия даже к 2020 г. не достигнет уровня 2013 г. и составит в 2020 г. 94,3% от уровня 2013 г.

Также важно отметить, что несмотря на то, что в соответствии с пояснительной запиской к проекту федерального бюджета, в 2018 г. ожидается рост численности получателей пенсий по государственному пенсионному обеспечению и запланирована индексация данных пенсий на 4,1% (выше прогнозируемого уровня инфляции в 2018 г.), расходы на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, согласно проекту федерального бюджета, в 2018 г. сократятся в реальном выражении на 0,2% относительно предыдущего года.

Кроме того, в соответствии с проектом федерального бюджета несмотря на рост численности пенсионеров в 2018 г. (на 524,7 тыс. чел.) и снижение среднего размера страховой пенсии относительно прожиточного минимума пенсионера (с 156,5% ПМП в 2017 г. до 155,8% ПМП в 2018 г.) существенно сократится в номинальном выражении объем расходов федерального бюджета по предоставлению социальных доплат к пенсии

неработающим пенсионерам, у которых общая сумма материального обеспечения не достигает величины прожиточного минимума пенсионера (на 13,2% от уровня 2017 г.).

В соответствии с Проектом бюджета ПФР в 2018-2020 гг. в реальном выражении снизятся расходы бюджета Пенсионного фонда РФ на социальное обеспечение населения и на охрану семьи и детства. В частности, сократятся в реальном выражении расходы на поддержку граждан, подвергшихся воздействию радиации (на 1,0-4,9%), инвалидов (на 1,7-3,8%), а также расходы на предоставление материнского капитала для семей с детьми (на 0,3-12,4%). Как отмечено в пояснительной записке к Проекту бюджета ПФР, в 2018-2020 гг. размер выплаты по уходу за нетрудоспособными гражданами сохранится на уровне 1200 руб., утверждённом в 2008 г., и снизиться к 2020 г. в реальном выражении относительно 2008 г. на 54,4%. Размер выплат родителям, ухаживающим за детьми-инвалидами, останется в размере 5500 руб. (утверждённом в 2013 г.) и снизиться к 2020 г. в реальном выражении относительно 2013 г. на 35,0%.

Таким образом, сокращение в реальном выражении бюджетных расходов на пенсионное и социальное обеспечение социально-уязвимых групп, таких как пожилые, инвалиды и семьи с детьми-инвалидами, может существенно ухудшить материальное положение данных групп граждан.

Расходы федерального бюджета по разделу «Пенсионное обеспечение» в 2017-2020 гг.

	в млрд руб.					в % к предыдущему году					в % к предыдущему году, с учетом индекса цен					в % ВВП			
	2017	2018	2019	2020	2020	2017	2018	2019	2020	2020	2017	2018	2019	2020	2020	2017	2018	2019	2020
Пенсионное обеспечение	3648,4	3233,5	3274,1	3404,1	104,0	88,6	101,3	104,0	100,0	85,5	97,4	100,0	100,0	100,0	3,96	3,32	3,17	3,09	
Государственная программа Российской Федерации "Социальная поддержка граждан"	126,2	109,8	114,0	113,6	99,6	87,0	103,8	99,6	95,8	83,9	99,8	95,8	95,8	95,8	0,14	0,11	0,11	0,10	
Подпрограмма "Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан"	126,2	109,8	114,0	113,6	99,6	87,0	103,8	99,6	95,8	83,9	99,8	95,8	95,8	95,8	0,14	0,11	0,11	0,10	
ОМ "Оказание мер социальной поддержки ветеранам Великой Отечественной войны и боевых действий"	4,3	3,8	3,4	2,9	87,6	88,6	87,2	87,6	84,2	85,4	83,9	84,2	84,2	84,2	0,00	0,00	0,00	0,00	
ОМ "Оказание мер государственной поддержки инвалидов"	0,7	0,6	0,6	0,6	99,7	77,9	99,7	99,7	95,9	75,1	95,9	95,9	95,9	95,9	0,00	0,00	0,00	0,00	
ОМ "Предоставление социальных доплат к пенсии"	117,0	101,6	106,2	106,2	100,0	86,8	104,5	100,0	96,2	83,7	100,5	96,2	96,2	96,2	0,13	0,10	0,10	0,10	
ОМ "Выплата дополнительного материального обеспечения гражданам за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией"	4,2	3,8	3,8	3,9	100,3	91,6	100,9	100,3	96,5	88,3	97,0	96,5	96,5	96,5	0,00	0,00	0,00	0,00	
Развитие пенсионной системы	3490,1	3072,5	3107,0	3235,6	104,1	88,0	101,1	104,1	100,1	84,9	97,2	100,1	100,1	100,1	3,78	3,15	3,01	2,94	
Пенсии военнослужащим, членам их семей и лицам, приравненным к ним по пенсионному обеспечению, а также пособия и иные выплаты в рамках пенсионного обеспечения	675,6	703,0	731,4	760,5	104,0	104,0	104,0	104,0	100,0	100,3	100,0	100,0	100,0	100,0	0,73	0,72	0,71	0,69	

	в млрд руб.				в % к предыдущему году, с учетом индекса цен				в % ВВП				
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	
	Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса Российской Федерации (Межбюджетные трансферты)	7,8	7,6	7,8	8,1	97,4	102,9	103,6	94,0	99,0	99,7	0,01	0,01
Выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению (Межбюджетные трансферты)	438,6	453,8	474,9	496,4	103,5	104,7	104,5	99,8	100,6	100,5	0,48	0,47	0,46
Выплата доплат к пенсиям (Межбюджетные трансферты)	0,0	0,0	0,0	0,0	89,9	97,4	96,4	86,7	93,6	92,7	0,00	0,00	0,00
Осуществление пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Абхазия (Межбюджетные трансферты)	0,8	0,8	0,8	0,8	105,3	94,4	100,0	101,5	90,8	96,2	0,00	0,00	0,00
Осуществление пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Республике Южная Осетия (Межбюджетные трансферты)	-	0,0	0,0	0,0	-	98,1	100,0	-	94,3	96,2	-	0,00	0,00
Валоризация величины расчетного пенсионного капитала (Межбюджетные трансферты)	688,4	682,9	685,7	685,9	99,2	100,4	100,0	95,7	96,6	96,2	0,75	0,70	0,66
Возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов (Межбюджетные трансферты)	16,9	25,2	27,0	29,0	148,8	107,2	107,3	143,5	103,0	103,1	0,02	0,03	0,03
Софинансирование формирования пенсионных	6,8	5,5	4,5	3,8	81,9	80,4	84,2	79,0	77,3	81,0	0,01	0,01	0,00

	в млрд руб.				в % к предыдущему году			в % к предыдущему году, с учетом индекса цен			в % ВВП			
	2017	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
	накоплений застрахованных лиц за счет средств Фонда национального благосостояния (Межбюджетные трансферты)													
Компенсация выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (Межбюджетные трансферты)	434,0	499,9	534,3	582,3	115,2	106,9	109,0	111,1	102,8	104,8	0,47	0,51	0,52	0,53
Межбюджетные трансферты на обязательное пенсионное страхование (Межбюджетные трансферты)	989,1	693,7	640,6	668,9	70,1	92,3	104,4	67,6	88,8	100,4	1,07	0,71	0,62	0,61
Следственный комитет Российской Федерации	0,1	0,1	0,0	0,0	233,6	32,7	100,0	225,3	31,5	96,2	0,00	0,00	0,00	0,00
Государственная судебная власть	30,0	33,3	34,5	35,9	111,0	103,6	104,0	107,0	99,6	100,0	0,03	0,03	0,03	0,03
Прокуратура Российской Федерации	0,6	1,3	-	-	221,8	-	-	213,9	-	-	0,00	0,00	-	-
Реализация функций иных федеральных органов государственной власти	1,4	16,5	18,6	18,9	1191,9	113,0	101,6	1149,3	108,6	97,7	0,00	0,02	0,02	0,02

Примечание: 2017 г. - расчеты на данных Федерального закона от 19.12.2016 N 415-ФЗ (ред. от 01.07.2017) "О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов"; 2018-2020 гг. - расчеты на данных проекта федерального закона "О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов". Данные об индексе цен и ВВП - базовый вариант прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов.

Расходы бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в 2017-2020 гг.

	в млрд руб.					в % к предыдущему году					в % к предыдущему году, с учетом индекса цен					в % ВВП				
	2017	2018	2019	2020	2020	2018	2019	2020	2020	2020	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020			
Всего	8583,9	8439,9	8694,8	8980,0	8980,0	98,3	103,0	103,3	103,3	103,3	94,8	99,1	99,3	9,31	8,66	8,42	8,15			
Общегосударственные вопросы	112,5	117,2	114,2	117,0	117,0	104,1	97,5	102,4	102,4	100,4	93,7	93,7	98,5	0,12	0,12	0,11	0,11			
Международные отношения и сотрудничество	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	76,6	100,0	100,0	100,0	73,9	96,2	96,2	96,2	0,00	0,00	0,00	0,00			
Другие общегосударственные вопросы	112,5	117,2	114,2	117,0	117,0	104,1	97,5	102,4	102,4	100,4	93,7	93,7	98,5	0,12	0,12	0,11	0,11			
Образование	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	96,8	97,8	104,0	104,0	93,4	94,0	94,0	100,0	0,00	0,00	0,00	0,00			
Социальная политика	8471,3	8322,6	8580,5	8862,9	8862,9	98,2	103,1	103,3	103,3	94,7	99,1	99,3	99,3	9,19	8,54	8,31	8,04			
Пенсионное обеспечение	7239,8	7254,5	7556,6	7867,0	7867,0	100,2	104,2	104,1	104,1	96,6	100,2	100,1	100,1	7,85	7,44	7,32	7,14			
Социальное обеспечение населения	535,3	535,8	548,9	563,0	563,0	100,1	102,4	102,6	102,6	96,5	98,5	98,6	98,6	0,58	0,55	0,53	0,51			
Охрана семьи и детства	330,1	341,4	311,1	292,6	292,6	103,4	91,1	94,0	94,0	99,7	87,6	87,6	90,4	0,36	0,35	0,30	0,27			
Прикладные исследования в области соц. политики	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	96,5	98,1	100,0	100,0	93,0	94,4	94,4	96,2	0,00	0,00	0,00	0,00			
Другие вопросы в области социальной политики	366,0	190,8	163,9	140,3	140,3	52,1	85,9	85,6	85,6	50,3	82,6	82,3	82,3	0,40	0,20	0,16	0,13			

Примечание: 2017 г. - расчеты на данных Федерального закона от 19.12.2016 N 416-ФЗ "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов"; 2018-2020 гг. - расчеты на данных проекта Федерального закона "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов". Данные об индексе цен и ВВП - базовый вариант прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов.

Размер страховой пенсии, страховой пенсии по старости и социальной пенсии в 2016 г. и 2018-2020 гг.

	2016	2018	2019	2020
	в руб.			
Среднегодовой размер страховой пенсии	12 725	13 596	13 963	14 383
Среднегодовой размер страховой пенсии по старости	13 172	14 075	14 449	14 872
Среднегодовой размер социальной пенсии	8 645	9 045	9 389	9 658
	в % от средней заработной платы по экономике			
Среднегодовой размер страховой пенсии	34,7	32,0	31,2	30,4
Среднегодовой размер страховой пенсии по старости	35,9	33,1	32,3	31,5
Среднегодовой размер социальной пенсии	23,6	21,3	21,0	20,4
	в % от прожиточного минимума пенсионера			
Среднегодовой размер страховой пенсии	157,5	155,8	156,0	156,2
Среднегодовой размер страховой пенсии по старости	163,0	161,3	161,4	161,5
Среднегодовой размер социальной пенсии	107,0	103,7	104,9	104,9
	в реальном выражении, в % от уровня 2013 г.			
Среднегодовой размер страховой пенсии	93,1	96,4	95,2	94,3
Среднегодовой размер страховой пенсии по старости	92,7	96,0	94,8	93,8
Среднегодовой размер социальной пенсии	101,2	102,6	102,4	101,2

Примечание: 2016 г. – данные на конец года, расчеты на данных Росстата и Пенсионного фонда РФ; 2018-2020 гг. – расчеты на данных базового варианта Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов и Пояснительной записки к проекту федерального закона "О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов"

5.3 Общие тенденции расходов в разрезе госпрограмм

В рамках программной структуры расходов федерального бюджета доля расходов, распределенных по программам, в общем объеме расходов бюджета к 2020 г. остается неизменной на уровне 2017 г. (51,5% – см. табл. 24). В разрезе направлений государственных программ наибольшая доля расходов за весь период 2018-2020 гг. приходится на госпрограммы двух сфер: «Новое качество жизни» (19,6%) и «Инновационное развитие и модернизация экономики» (12,5%). Важно отметить, что такие крупные направления расходов как пенсионное обеспечение, по-прежнему, не входят в программную часть федерального бюджета.

Таблица 24

Объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2016-2020 гг. направляемых на реализацию ГП по приоритетам, млрд руб.

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	Итого, за 2018-2020 гг.	Доля в общем объеме финансирования ФБ за 2018-2020 гг.
Расходы ФБ, всего:	16416,4	16728,4	16529,2	16373,7	17155,3	50058,2	
Объем расходов на ГП, всего	8436,1	9331,6	9108,5	8720,8	8842,0	26671,3	53,3
в том числе по направлениям:							
Новое качество жизни	3411,5	3360,1	3318,2	3195,8	3282,5	9796,5	19,6
Инновационное развитие и модернизация экономики	2136,0	2301,7	2158,9	2042,4	2069,7	6271	12,5
Эффективное государство	1337,4	1645,7	1665,5	1613,8	1671,6	4950,9	9,9
Сбалансированное региональное развитие	857,8	1008,0	1077,8	1041,8	1025,6	3145,2	6,3
Обеспечение национальной безопасности ¹³	693,4	1016,1	888,1	827,0	792,6	2507,7	5,0
Доля расходов, распределенных по ГП, в общем объеме расходов ФБ	51,5	55,8	55,1	53,3	51,5	-	53,3

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

К 2020 г. в сравнении с 2017 г. отмечается значительное сокращение объемов финансирования по направлению «Инновационное развитие и модернизация экономики» и «Новое качество жизни» на 232,0 и 77,6 млрд руб. соответственно, и увеличение объемов бюджетных ассигнований по направлениям «Эффективное государство» и «Сбалансированное региональное развитие» на 25,9 и 17,6 млрд руб. соответственно. Снижение объемов программных расходов по направлению национальной безопасности условно, поскольку значительная часть расходов распределяется по закрытым статьям, что, в некоторой степени, искажает данные.

¹³ Включая закрытую часть программных расходов ФБ

Следует отметить последовательность политики интеграции федеральных целевых программ (ФЦП) в программную структуру федерального бюджета. Если в 2014 г. в рамках программного формата федерального бюджета были утверждены бюджетные ассигнования на реализацию 48-и ФЦП, то уже в бюджете 2017 г. финансируются только 33 ФЦП. При этом, в проекте федерального закона о федеральном бюджете на 2018-2020 г. перечень ФЦП по которым планируется прекратить финансирование, расширен, в частности:

- с 2018 г. не запланированы бюджетные ассигнования на ФЦП «Развития образования на 2016 – 2020 годы», «Русский язык на 2016 – 2020 годы», «Жилище» на 2015 – 2020 годы», «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009 – 2018 годы», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», «Развитие транспортной системы России (2010 – 2020 годы)», «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года», «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014 – 2020 годы»
- с 2019 г. в связи с окончанием сроков реализации не запланированы бюджетные ассигнования на ФЦП: «Культура России (2012 – 2018 годы)», «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)», «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 – 2018 годы».

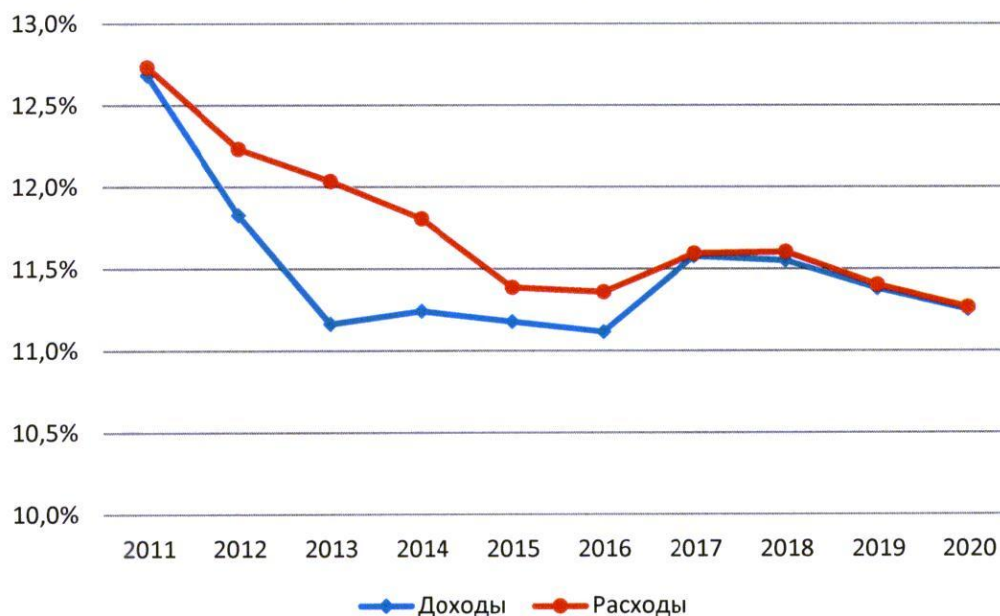
При этом отдельные мероприятия ФЦП, не потерявшие свою актуальность, включены в мероприятия подпрограмм, или интегрированы в вновь разработанные подпрограммы ГП; например, ФЦП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» трансформировалась в подпрограмму «Комплексное развитие фармацевтической и медицинской промышленности».

Таким образом, до 2020 г. планируется профинансировать только 14 ФЦП, в том числе, имеющие высокую социальную и общественную значимость: «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 – 2020 годах», «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 – 2020 годы», «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС на 2012 – 2020 годы», «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года».

6 Финансовые взаимоотношения с регионами

Сбалансированность региональных бюджетов

В соответствии с прогнозом на 2018-2020 годы сохраняются общие тенденции стабилизации реального объема доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на уровне, близком к уровню 2015-2017 годов, а также сокращения бюджетного дефицита, который не должен превысить 0,01 – 0,05% ВВП (см. рис. 2).



Источник: Федеральное казначейство, Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», расчеты авторов.

Рис. 2. Доходы и расходы КБ субъектов РФ, % ВВП

Трансферты регионам

В табл. 25 представлены данные по структуре и динамике межбюджетных трансфертов регионам из федерального бюджета, которые демонстрируют сокращение как реального их объема в долях ВВП, так и их доли в общей сумме расходов федерального бюджета.

Таблица 25

Межбюджетные трансферты в 2012–2020 гг.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
% ВВП									
ВСЕГО	2,38%	2,07%	2,11%	1,94%	1,83%	1,85%	1,70%	1,53%	1,44%
Дотации, в т.ч.:	0,77%	0,83%	0,98%	0,78%	0,75%	0,82%	0,83%	0,76%	0,72%
на выравнивание бюджетной обеспеченности	0,58%	0,57%	0,56%	0,59%	0,60%	0,67%	0,66%	0,63%	0,59%
на обеспечение сбалансированности бюджетов	0,17%	0,24%	0,41%	0,18%	0,15%	0,13%	0,15%	0,12%	0,12%
Субсидии	0,84%	0,71%	0,52%	0,48%	0,42%	0,48%	0,42%	0,37%	0,34%
Субвенции	0,42%	0,38%	0,39%	0,40%	0,39%	0,37%	0,31%	0,30%	0,29%
Иные межбюджетные трансферты	0,33%	0,14%	0,21%	0,27%	0,27%	0,18%	0,14%	0,10%	0,09%
ВСЕГО без субвенций	1,96%	1,69%	1,72%	1,54%	1,45%	1,48%	1,38%	1,23%	1,16%
% общего объема расходов федерального бюджета									
ВСЕГО	12,60%	11,35%	11,27%	10,35%	9,62%	10,21%	10,00%	9,63%	9,27%
Дотации, в т.ч.:	4,08%	4,57%	5,22%	4,17%	3,91%	4,51%	4,87%	4,78%	4,64%

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
на выравнивание бюджетной обеспеченности	3,08%	3,14%	2,97%	3,12%	3,13%	3,67%	3,90%	3,96%	3,81%
на обеспечение сбалансированности бюджетов	0,91%	1,33%	2,17%	0,98%	0,80%	0,74%	0,90%	0,76%	0,77%
Субсидии	4,45%	3,88%	2,79%	2,58%	2,18%	2,63%	2,47%	2,32%	2,19%
Субвенции	2,22%	2,07%	2,11%	2,15%	2,04%	2,06%	1,84%	1,90%	1,84%
Иные межбюджетные трансферты	1,75%	0,75%	1,15%	1,45%	1,40%	1,01%	0,82%	0,64%	0,61%
ВСЕГО без субвенций	10,38%	9,28%	9,16%	8,20%	7,58%	8,15%	8,16%	7,73%	7,44%
% общего объема трансфертов									
ВСЕГО	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Дотации, в т.ч.:	32,4%	40,2%	46,4%	40,3%	40,7%	44,2%	48,7%	49,6%	50,0%
на выравнивание бюджетной обеспеченности	24,5%	27,6%	26,3%	30,2%	32,6%	36,0%	39,0%	41,1%	41,1%
на обеспечение сбалансированности бюджетов	7,2%	11,7%	19,3%	9,4%	8,3%	7,2%	9,0%	7,8%	8,3%
Субсидии	0,0%	4,0%	7,2%	3,7%	1,9%	2,3%	4,9%	3,2%	3,1%
Субвенции	35,3%	34,2%	24,8%	24,9%	22,7%	25,8%	24,7%	24,0%	23,6%
Иные межбюджетные трансферты	17,6%	18,3%	18,7%	20,8%	21,2%	20,2%	18,4%	19,8%	19,8%
ВСЕГО без субвенций	64,7%	65,8%	75,2%	75,1%	77,3%	74,2%	75,3%	76,0%	76,4%

Источник: Пояснительная записка к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», Федеральное казначейство, Минфин России, Росстат, расчеты авторов.

Сокращение реального объема доходов консолидированных региональных бюджетов к 2020 году на 0,33 п.п. ВВП по сравнению с 2017 годом связано с сокращением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, уровень которых за этот период должен снизиться на 0,41 п.п. ВВП (с 1,85% ВВП до 1,44% ВВП). Без учета субвенций соответствующее сокращение реального объема региональных доходов составит 0,24 п.п. ВВП, а объема межбюджетных трансфертов – 0,32 п.п. ВВП. В связи с этим возникают риски, связанные с ростом дифференциации регионов по уровню бюджетной обеспеченности после предоставления всех трансфертов. В наибольшей степени от этого могут пострадать регионы с наименьшим уровнем бюджетной обеспеченности (республики Северного Кавказа, Республика Алтай, Республика Тыва, Камчатский край, Республика Калмыкия, Чукотский автономный округ, Республика Бурятия и др.).

В 2017 году проведена централизация части налога на прибыль организаций по ставке 1% с дальнейшим перераспределением соответствующего объема между субъектами Российской Федерации через дотации на выравнивание. Эта мера увеличила объем трансфертов регионам на 0,07% ВВП. Однако, даже с учетом этого к 2020 году объем выравнивающих дотаций сокращается до 0,59% ВВП, что ниже уровня 2016 года (0,60% ВВП). Таким образом, после предполагаемой отмены централизации в 2021 году дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ сократятся до уровня 0,52% ВВП, что в реальном выражении составляет 78,6% от объема дотаций в 2017 году, в результате чего дифференциация регионов по доходам вырастет.

Реальный объем дотаций на обеспечение сбалансированности в 2018–2020 годах сохраняется примерно на уровне 2016 года (таблица 6.1). Более трети 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».

В бюджете 2018–2020 гг. будут предусмотрены также дополнительные дотации в объеме около 20 000 млн руб. за достижение наивысших темпов налогового потенциала.

Реальный объем субсидий регионам будет сокращаться с 0,48% ВВП в 2017 году до 0,34% ВВП в 2020, что в целом соответствует общей политике по сокращению использования этого инструмента межбюджетных отношений, но темпы этого сокращения будут ниже, чем это было предусмотрено действующим законом о бюджете на плановый период 2018–2019 гг.

Объем иных межбюджетных трансфертов в рассматриваемом периоде стабильно сокращается с 0,18 до 0,09% ВВП. Это достигается путем перевода отдельных трансфертов в

форму межбюджетных консолидированных субсидий, предоставления грантов государственным (муниципальным) учреждениям либо путем осуществления прямых выплат гражданам.

В целом в структуре межбюджетных трансфертов можно отметить общую тенденцию к увеличению доли нецелевой финансовой помощи (с 44% в 2017г. до 50% к 2020 году), что в первую очередь обусловлено снижением объема субсидий и иных межбюджетных трансфертов. В целом это будет способствовать повышению прозрачности системы межбюджетных отношений, а также повышению гибкости региональных властей в проведении собственной бюджетной политики.

Бюджетные кредиты

Выступая 22 сентября 2017 года на заседании президиума Госсовета Президент России сообщил о принятии решения реструктуризовать накопленные бюджетные кредиты регионов на 7-12 лет, что позволит избежать роста бюджетной несбалансированности. Действительно, по приведенным им оценкам разница между действующим графиком погашения бюджетных кредитов и предлагаемым графиком программы реструктуризации составит в 2018–2019 годах 250,5 и 177,5 млрд руб. соответственно, что превышает плановые значения предоставления новых бюджетных кредитов за тот же период (200 и 50 млрд руб. в 2018 и 2019 годах). Определенные проблемы в связи с реализацией данного решения могут возникнуть у регионов, имеющих большой накопленный объем бюджетных кредитов, рефинансировать который придется за счет увеличения коммерческого долга (Республика Мордовия, Смоленская область).

Несмотря на возможные проблемы для ряда регионов от реализации этих мер, стоит отметить, что постепенный отказ от использования бюджетного кредитования представляется правильным решением, освобождающим бюджетную систему от выполнения несвойственных ей кредитных функций.

По итогам рассмотрения параметров межбюджетных отношений на 2018–2020 годы можно заключить, что сокращение реального объема целевых и повышение доли нецелевых межбюджетных трансфертов в общем объеме межбюджетных трансфертов будет способствовать повышению прозрачности межбюджетных отношений, а также повышению гибкости региональных властей в проведении собственной бюджетной политики. Вместе с тем, определенное опасение вызывает тенденция к сокращению реального объема межбюджетных трансфертов регионам к 2020 году, что приведет к сокращению общего объема доходов региональных и местных бюджетов в реальном выражении, росту бюджетного неравенства, а также дальнейшему сокращению инвестиционной составляющей расходов субнациональных бюджетов.

В целях минимизации негативных последствий для регионов от снижения реального объема межбюджетных трансфертов представляется целесообразным с 2019 года предусмотреть следующие балансирующие меры:

- передача на федеральный уровень расходов по уплате страховых взносов в ОМС за неработающее население (0,67% ВВП);
- поддержание объема межбюджетных трансфертов регионам без учета субвенций на уровне не ниже 1,2% ВВП.

Заключение подготовлено экспертами ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Фонда «Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара» и ГОУ ВПО «Всероссийская академия внешней торговли Министерства экономического развития Российской Федерации».

Акиндинова Н.В.:

Заключение на проект Федерального бюджета и Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики (ОНБП) на 2018-2020 гг.

1. Оценка прогноза социально-экономического развития России на 2018-2020 гг.

Траектория роста российской экономики, предусмотренная «базовым» сценарием Прогноза социально-экономического развития России на период 2018-2020 гг. (далее – Прогноз), предполагает повышение темпа роста ВВП с 2,1% в 2017 и 2018 гг. до 2,3% в 2020 г. на фоне снижения цен на нефть и проведения бюджетной консолидации. Мы считаем, что, во-первых, такой сценарий является чрезмерно оптимистическим для заложенных в него внешних условий, во-вторых, концептуально сценарий не является «базовым», поскольку содержит эффекты новых (еще находящихся в разработке) мер экономической политики, то есть элементы «целевого» сценария. В силу этого он создает дополнительные риски для бюджета и повышает уровень неопределенности для экономических агентов.

«Базовый» сценарий предполагает существенное снижение цен на нефть по сравнению с их текущими уровнями (с 49 долл./барр. в 2017 году до 42 долл. в 2018–2020 гг), что является несколько более жестким внешним условием, даже по сравнению с апрельской версией Прогноза, в которой нефть дешеvela с 46 долл./барр. до того же уровня. Однако новый прогноз радикально отличается от старого по реакции экономики на падение цен на нефть. Если весной 2017 года Минэкономразвития ожидало, что 2%-ный рост в 2017 г. сменится замедлением до 1,5% в 2018–2020 гг. (что по оценке Министерства отражало потенциал инерционной модели роста при консервативных внешних условиях), то новый прогноз предполагает, что на фоне более сильного снижения цен на нефть темпы роста ВВП в базовом сценарии ускорятся до 2,1–2,3% в год. Таким образом, МЭР ожидает быстрой активизации незадействованных ранее источников экономического роста.

Таблица 1. Динамика ВВП и ключевых сценарных условий

	2016	2017	2018	2019	2020
ВВП, прирост, %					
МЭР, апрель 2017	-0,2	2,0	1,5	1,5	1,5
МЭР, сентябрь 2017	-0,2	2,1	2,1	2,2	2,3
Институт "Центр развития" НИУ ВШЭ, сентябрь 2017	-0,2	2,0	0,5	0,9	0,9
Цена нефти Urals, долл./барр.					

МЭР, апрель 2017	41,7	45,6	40,8	41,6	42,4
МЭР, сентябрь 2017	41,7	49,9	43,8	41,6	42,4
Институт "Центр развития" НИУ ВШЭ, сентябрь 2017	41,7	50,0	51,0	52,0	53,1
Расходы бюджетной системы, % ВВП					
ОНБП, сентябрь 2017	36,4	35,4	34,6	33,5	32,9
Институт "Центр развития" НИУ ВШЭ, сентябрь 2017	36,4	35,4	34,5	33,5	32,4

Источник: МЭР, Институт "Центр развития" НИУ ВШЭ, Правительство РФ

Самые большие вопросы в базовом сценарии вызывает сохранение темпа роста ВВП в 2018 г. на уровне 2017 г. на фоне сопоставимого масштаба бюджетной консолидации, но гораздо худшей относительной динамики цен на нефть: если в 2017 г. нефть растет на 20%, то в 2018 г. нефть дешевеет на 12%. По нашим оценкам, действие одного этого фактора при прочих равных обеспечит отрицательный вклад в рост ВВП в 2018 г. примерно 1,4 п.п. С учетом того, что остальные условия в 2018 г. (прежде всего, темп роста экспорта товаров и услуг в физическом выражении), в базовом сценарии Прогноза очень близки к условиям 2017 г., то остается неясным, действие каких факторов компенсирует столь сильное ухудшение динамики нефтяных цен. Аналогичная неясность есть и в отношении 2019 г., в котором Прогноз предусматривает снижение цен на нефть на 5%, усиление бюджетной консолидации (доля расходов бюджетной системы в ВВП снижается на 1,1 п.п. против 0,8 п.п. в 2018 г.) и ускорение роста ВВП на 0,1 п.п., до 2,2%.

Инерционный прогноз Института «Центр развития» НИУ ВШЭ предусматривает рост ВВП в 2018-2020 гг. в среднем на 0,8% в год против 2,2% в базовом сценарии Прогноза. Проведенный нами регрессионный анализ динамики ВВП за 2001-2016 гг. показывает, что при стабильном уровне реальных цен на нефть и стабильной доле расходов бюджетной системы в ВВП российская экономика в рамках существующей модели может расти примерно на 1,4-1,8% в год. Этот прогноз предусматривает сохранение нефтяных цен на уровне 50 долл./барр. в реальном выражении. Это существенно оптимистичнее прогноза МЭР, но менее благоприятно по сравнению с ситуацией 2017 г., в котором нефть подорожала на 20%. Кроме этого отклонение вниз на протяжении 2018-2020 гг. прогнозируемых темпов роста ВВП от потенциальных объясняется временным эффектом от перехода к применению бюджетного правила.

Исходя из наших оценок, чтобы добиться роста ВВП выше 2%, в ближайшую трехлетку эффекты от задействования новых источников роста должны составлять не менее 1,3-1,5 п.п. в год при условии сохранения текущего уровня цен на нефть, и 2-3 п.п. в год при условии снижения цен на нефть к уровням 40-42 долл./барр. В новой версии «базового» Прогноза МЭР предусмотрен целый комплекс мер экономической политики, направленных на

ускорение роста инвестиций и всей экономики. На наш взгляд, обеспечить уже с 2018 г. столь значительное «подключение» новых источников экономического роста вряд ли удастся.

2. Оценка основных параметров федерального бюджета и бюджетной системы в 2018-2020 гг.

2.1. Основные параметры федерального бюджета и бюджетной системы в целом. Оценка политики бюджетной консолидации.

Проект федерального бюджета и Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018-2020 гг декларируют комплексный подход к экономической политике, направленный с одной стороны на обеспечение стабильности и предсказуемости экономических и финансовых условий, и с другой стороны – на устранение структурных дисбалансов и препятствий для развития. В документах Минфина справедливо отмечено, что одним из наиболее значимых препятствий для роста в долгосрочной перспективе является нарастание демографических ограничений. Преодолеть это препятствие невозможно без роста инвестиций в сферы образования и здравоохранения, «ответственные» за сохранение и развитие человеческого капитала. Однако из содержания проекта бюджета и ОНБП следует, что основным вектором бюджетной политики в 2018-2020 гг., будет завершение процесса бюджетной консолидации, которое приведет к сокращению объема расходов федерального бюджета с 16,9 трлн рублей в 2017 году до 16,5 трлн рублей в 2018 году и 16,4 трлн рублей в 2019 году. Согласно расчетам Минфина возможности для увеличения расходов федерального бюджета в номинальном выражении появятся не раньше 2020 года.

Планируемое сокращение расходов федерального бюджета (в номинальном выражении) и бюджетной системы (относительно ВВП) будет сопровождаться «замораживанием» сложившейся структуры расходов с преобладанием затрат на управление, силовой блок и социальную политику и недофинансированием расходов на человеческий капитал.

Следует отметить, что в течение предыдущего десятилетия изменения в структуре расходов бюджетной системы в России шли в направлении, противоположном ее движению в странах ОЭСР. Так, в период с 2007 по 2015 год средняя доля расходов на здравоохранение в бюджетах стран ОЭСР увеличилась с 17,0% до 18,7%, а в России за тот же период она сократилась с 12,1% до 10,8%. Доля расходов на образование в бюджетах стран ОЭСР в последнее десятилетие сохранялась на уровне около 13%, в то время как в России она снизилась с 11,8% до 9,9%. Сохранение существующих расходных приоритетов на фоне планируемого снижения общего объема расходов относительно ВВП в ближайшие годы будет

двигать объемы финансирования расходов на образование и здравоохранение все дальше от развитых стран в сторону уровней, характерных для государств «третьего мира». Эта тенденция никак не отвечает поставленной задаче устранения препятствий для развития.

Таблица 2. Структура расходов и изменения в структуре расходов в России и странах ОЭСР в 2007-2015 годах.

	ОЭСР 2007	Россия 2007	ОЭСР 2015	Россия 2015	ОЭСР, изменение доли расходов за период 2007-2015 гг., п.п.	Россия, изменение доли расходов за период 2007-2015 гг., п.п.
Общегосударственные вопросы	14,4	10,3	13,2	8,4	-1,2	-1,9
Национальная оборона	6,0	7,3	5,1	12,1	-0,9	4,7
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	4,6	7,6	4,3	7,0	-0,3	-0,6
Национальная экономика	9,8	13,7	9,3	12,4	-0,5	-1,3
Охрана окружающей среды	1,3	0,2	1,3	0,3	0,0	0,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,9	9,7	1,4	3,2	-0,5	-6,5
Здравоохранение и спорт	17,0	12,1	18,7	10,8	1,7	-1,3
Культура, кинематография и средства массовой информации	1,7	2,2	1,5	1,7	-0,1	-0,4
Образование	13,3	11,8	12,6	9,9	-0,7	-1,9
Социальная политика	30,0	25,1	32,6	34,8	2,6	9,8

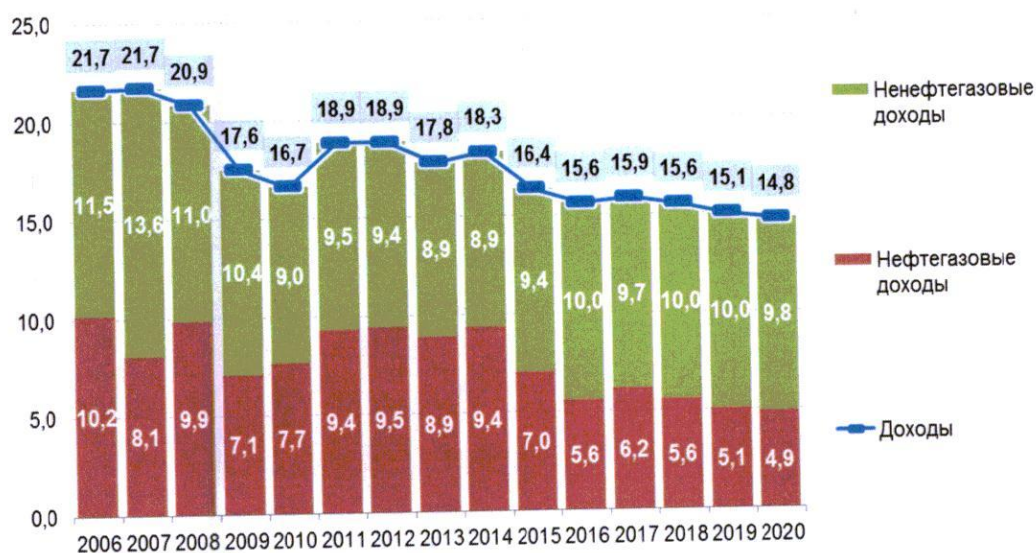
Источник: Минфин РФ, OECD, Government at Glance 2017, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ

В качестве недостатка проекта федерального бюджета следует отметить сохранение высокого уровня закрытости расходов. Так, в бюджете 2018 года доля секретных расходов составляет 17,4%, причем 9,5 % из них проходит по разделам, не связанным с национальной обороной и безопасностью.

При всей жесткости по отношению к допустимой траектории расходов, выбранная схема бюджетной консолидации (путем внедрения бюджетных правил с «базовой» ценой на нефть 40 долл/барр (в постоянных ценах) и при сохранении неизменной налоговой нагрузки на добросовестных налогоплательщиков) содержит значительные риски недобора нефтегазовых доходов бюджета. Во-первых, параметры макроэкономического прогноза, заложенные в основу бюджета, являются чрезмерно оптимистическими для выбранной траектории внешних условий (снижение цен на нефть до 43,8 долл/барр в 2018 году против

текущих уровней 56-58 долл/барр и их сохранение на уровнях 41-42 долл/барр в 2019-2020 гг). Сохранение темпов роста ВВП выше 2% в год и инвестиций на уровне 5-6% в год в таких условиях не представляется реалистичным сценарием даже с учетом успеха всех предполагаемых мер структурной политики¹⁴. По нашим оценкам, инерционные темпы роста экономики при сохранении цен на нефть в диапазоне 50-60 долл/барр в 2018-2020 гг будут составлять 0,5-1,5%. Замедление будет связано с продолжением эффекта бюджетной консолидации и сохранением вялого потребительского спроса, который будет препятствовать росту прибыли и улучшению ожиданий инвесторов в секторах, ориентированных на внутренний спрос. С учетом этого, а также среднесрочной конъюнктуры нефтяных рынков для балансировки бюджета скорее оправданным был бы выбор более мягкой «базовой» цены нефти для бюджетного правила (45 долл/барр в постоянных ценах), чем завышенной траектории макропрогноза.

Рисунок 1. Динамика доходов федерального бюджета, % ВВП

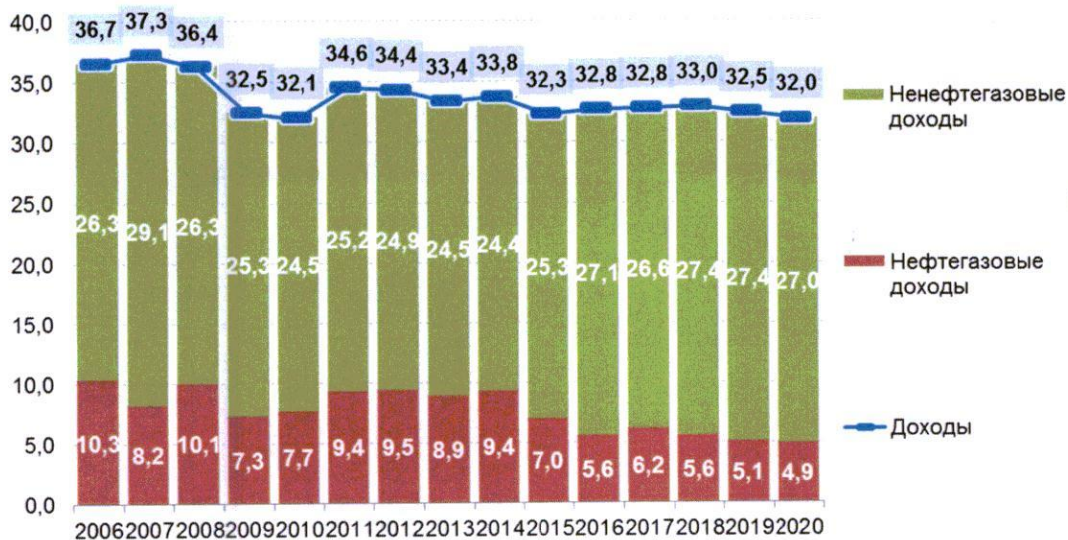


Примечание. Используемые в расчётах данные об объёме ВВП за 2006-2010 гг. являются оценками Института "Центр развития" НИУ ВШЭ, сделанными для сопоставимости данных по ВВП в новой методологии СНС-2008 и ранее использовавшейся методологии (основаны на соотношении новых и старых данных Росстата по ВВП за 2011 г.)

Источник: Росстат, Минфин России, проект ОПБП 2018-2020, расчёты Института "Центр развития" НИУ ВШЭ

Рисунок 2. Динамика доходов бюджетной системы, % ВВП

¹⁴ В 2017 году рост ВВП (на 1,5% за первое полугодие) и инвестиций (на 4,8% за первое полугодие) во многом объяснялся ростом цен на нефть по сравнению с ее низкими уровнями в первом полугодии 2016 года).



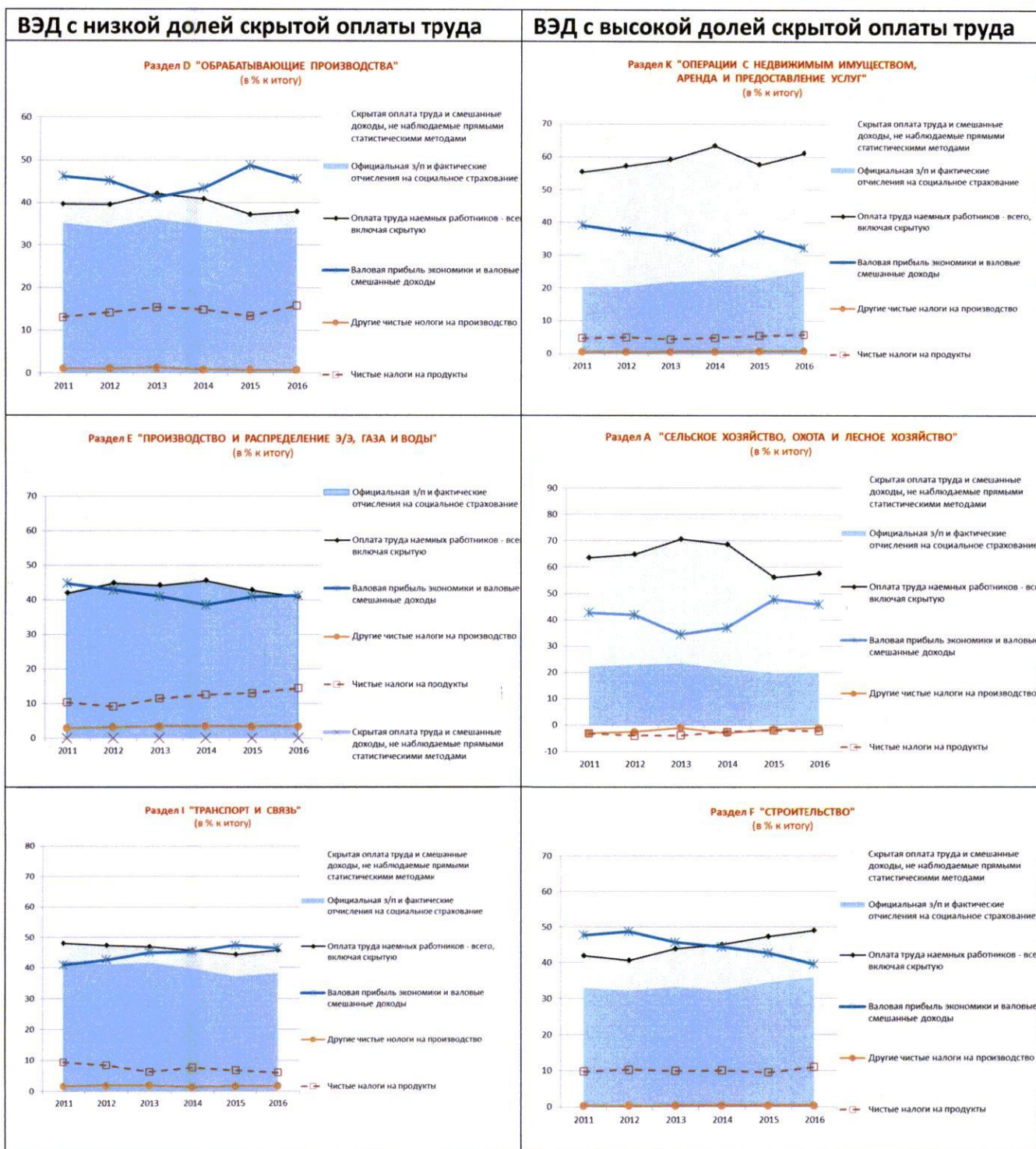
Примечание. Используемые в расчётах данные об объёме ВВП за 2006-2010 гг. являются оценками Института "Центр развития" НИУ ВШЭ, сделанными для сопоставимости данных по ВВП в новой методологии СНС-2008 и ранее использовавшейся методологии (основаны на соотношении новых и старых данных Росстата по ВВП за 2011 г.)

Источник: Росстат, Минфин России, проект ОПБП 2018-2020, расчёты Института "Центр развития" НИУ ВШЭ

Предлагаемые Минфином меры повышения бюджетных доходов при условии сохранения неизменной налоговой нагрузки на добросовестных налогоплательщиков сводятся преимущественно к «обелению» экономики, при этом помимо чисто фискального эффекта Минфин рассчитывает на «снятие барьеров для роста» благодаря улучшению конкурентной среды. Не отрицая важности поставленной задачи, мы полагаем, что борьба с теневым сектором в нынешних условиях не является действенным механизмом выравнивания конкурентных условий. Распространение теневой занятости и оплаты труда существенно дифференцируется по отраслям. По нашим оценкам, самые низкие доли теневой оплаты труда в 2016 году наблюдались в секторах обрабатывающей промышленности, отраслях связанных с распределением электроэнергии, газа и воды, а также на транспорте. Эти сектора в целом нельзя отнести к наиболее эффективным в экономике из-за большой доли монополий, а также предприятий с долей государственной собственности. Более того, они являются основными получателями бюджетных субсидий. Вместе с тем высокая доля теневой оплаты труда в последние годы наблюдалась в укрупненном секторе операций с недвижимостью, аренды и предоставления услуг, который включает в себя ИКТ и другие отрасли новой экономики. Необходимо сказать, что для многих предприятий, относящихся к сфере рыночных услуг, уход «в тень» является единственным способом поддержания экономической активности в условиях вялой динамики спроса и отсутствия доступа к государственным ресурсам. На наш взгляд, более перспективным (и менее подавляющим деловую активность) путем повышения доходов бюджетной системы стала бы разработка и внедрение на уровне регионов системы

целевых сборов с населения для дополнительного финансирования систем образования, здравоохранения и развития региональной инфраструктуры. По результатам опросов, проведенных ВШЭ, более половины домохозяйств готовы доплачивать целевым образом за бюджетные услуги повышенного качества. Таким образом в ближайшие годы можно было бы привлечь средства, эквивалентные 2-3% доходов населения.

Рисунок 3. Структура распределения ВДС по источникам дохода по отдельным видам экономической деятельности в 2011-2016 гг. , %



Источник: Росстат, расчеты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ

В качестве еще одной меры по мобилизации доходов в проекте бюджета предлагается собирать до 50% от чистой прибыли по принадлежащим государству акциям компаний. Отметим, что опыт 2017 г. свидетельствует о трудностях получения запланированных объемов таких поступлений, их ожидаемый объем на 200 млрд руб. ниже первоначально запланированного. Госкомпании просто не направили на дивиденды 50% чистой прибыли. Отсюда вытекает, по крайней мере, что государство должно создать эффективную систему контроля за госкомпаниями, в том числе за динамикой и структурой их затрат и прибыли. Кроме того, необходимо ответить на вопрос, как фискальные меры по наполнению бюджета за счет прибыли госкомпаний повлияют на инвестиционную активность этих компаний и экономический рост.

2.2. Проблемы региональных бюджетов.

Политика бюджетной консолидации в настоящее время активно проводится и на региональном уровне. За период 2012-2016 гг. в неизменных ценах расходы региональных бюджетов сократились на 17% (!). В 2017-2020 году в соответствии с проектом ОНБП на 2018-2020 годы они вырастут на 6% (благодаря усилиям ЦБ РФ по сокращению инфляции), однако в 2020 г. в сопоставимых ценах расходы будут все еще существенно ниже уровня 2012 г. Ограничение роста расходов и сопутствующие этому проблемы с исполнением обязательств по Указам Президента о повышении оплаты труда в бюджетной сфере является ценой достижения сбалансированности бюджетов для многих регионов. При этом объемы помощи регионам из федерального бюджета неуклонно сокращаются. За последние десять лет трансфертная политика федерального центра претерпела серьезные изменения. В кризисном 2009 году трансферты регионам были резко увеличены, их доля в доходах консолидированных региональных бюджетов превысила 25%. Напротив, в период кризиса 2015-2016 годов доля трансфертов в доходах регионов существенно снизилась (с 18,8% в 2014 году до 17,4% в 2015 году и 15,9% в 2016 году). В соответствии с проектом ОНБП, снижение доли трансфертов в доходах продолжится и в 2018-2020 годах. Такие планы федерального центра в отношении регионов еще больше подчеркивают необходимость предоставления последним больших налоговых прав с целью компенсации потери доходов.

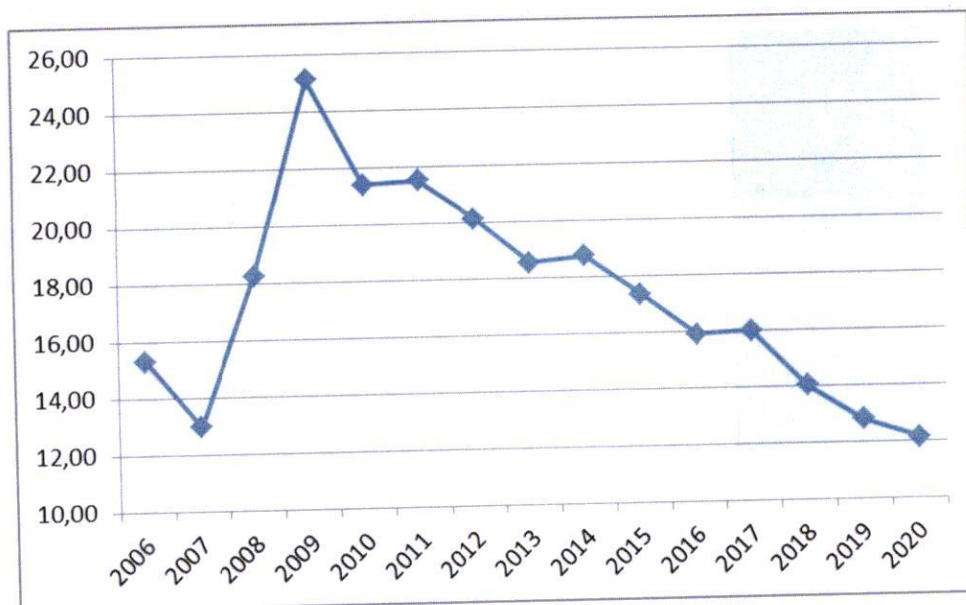
Рисунок 4. Динамика расходов региональных бюджетов в неизменных ценах и отношение объема региональных расходов к ВВП.



Источник: Минфин РФ, Росстат, расчеты авторов. Данные за 2017-2020 гг. рассчитаны в соответствии с проектом ОНБП.

Помимо абсолютного и относительного сокращения трансфертов федеральный центр ужесточает условия их предоставления, что существенно ограничивает экономическую самостоятельность регионов. С 2017 года предоставление регионам дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности обусловлено целым рядом обязательств. Это, в частности, обязательства по осуществлению мер, направленных на снижение уровня дотационности субъекта РФ и рост налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ. Федеральный центр требует от регионов принять достаточно серьезные обязательства не в полной мере зависящие от самого субъекта. Одним из обязательств является обеспечение роста налоговых и неналоговых доходов по отношению к прошлому году в сопоставимых условиях. В случае невыполнения субъектом РФ принятых обязательств, дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности в последующие три года может быть снижена по сравнению с запланированным уровнем на 5%.

Рисунок 5 . Доля трансфертов в доходах консолидированных региональных бюджетов.



Данные Минфина РФ.

С большими сложностями и также с большими обязательствами сопряжено в настоящее время и получение регионами субсидий из федерального бюджета. Очевидно, что рост обязательств, связанных с получением трансфертов не ведет ни к росту региональных доходов, ни к выравниванию уровня экономического развития в регионах. По нашему мнению, федеральный центр должен наряду с мерами по упорядочению предоставления трансфертов и мерами по упорядочению предоставления регионами налоговых льгот и сокращению финансирования неконституционных полномочий преследовать и более общие цели регионального развития. К таким целям можно отнести повышение расходов региональных бюджетов в реальном выражении (разумеется сопровождаемое реальным ростом расходов на человеческий и физический капитал) и сокращение межрегиональной дифференциации в уровне бюджетных доходов и уровне ВРП.

Калинин А.С.

Позиция «ОПОРЫ РОССИИ» по вопросу редакции законопроекта № 274618-7

Законопроект предусматривает дальнейшее увеличение фискальной нагрузки на отечественных предпринимателей, что является недопустимым.

1. Так, на странице 35 пояснительной записки к законопроекту предусмотрено введение утилизационного сбора на средства производства тяжелого и энергетического машиностроения. Как указывают разработчики, данная мера приведет к увеличению доходов федерального бюджета в 2018 году более чем на 28 млрд. рублей. В то же самое время не

учитывается, что введение утилизационного сбора повлечет увеличение фискальной нагрузки на бизнес на ту же сумму.

«ОПОРА РОССИИ» обращает внимание, что до настоящего времени не определен перечень оборудования, с которого предполагается взимать данный сбор.

Обращаем внимание, что предлагаемые изменения повлекут снижение конкурентоспособности российских компаний, а также приведут к снижению инвестиций в переоснащение предприятий и, как следствие, к ухудшению предпринимательского и инвестиционного климата на территории Российской Федерации.

2. Также в проекте бюджета также предложена индексация на 15% ставок утилизационного сбора на колесные и самоходные транспортные средств, а также прицепы к ним, что увеличивает нагрузку на 23 млрд. рублей в 2018 году.

Подобный рост фискальной нагрузки создает риски для прогнозируемого прироста инвестиций, который по оценкам Минэкономразвития России в первую очередь связан с собственными средствами компаний (которые будут сокращаться из-за роста объема обязательных платежей).

«ОПОРА РОССИИ» отмечает, что несмотря на планируемый рост фискальной нагрузки на отечественный бизнес за счет увеличения утилизационного сбора, в Российской Федерации до настоящего времени не развиты механизм и институты утилизации отходов. Например, по состоянию на 2017 год, в России не зарегистрировано ни одной организации, которая бы качественно производила утилизацию элементов питания электроэнергией для различных устройств (батареек).

В связи с этим, взимание утилизационного сбора в настоящий момент направлено не на обеспечение качественной утилизации отходов деятельности, но лишь на пополнение средств федерального бюджета, что делает дальнейшее повышение данного сбора нецелесообразным.