



Федеральное государственное
образовательное бюджетное
учреждение высшего образования
**«Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»
(Финансовый университет)**

Ленинградский пр-т, д.49, Москва, ГСП-3, 125993
тел. (499) 943-98-29, 943-98-55, факс (499) 157-70-70
e-mail: academy@fa.ru http://www.fa.ru
ОКПО 00042493, ОГРН 1027700451976,
ИНН 7714086422

Председателю Комитета
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации по бюджету
и налогам

А.М. Макарову

03.11.2016 № 7406
На № 3.7-6/564 от 28.10.2016

О заключении на проект
федерального закона № 15455-7

Уважаемый Андрей Михайлович!

В соответствии с Вашим письмом от 28 октября 2016 № 3.7-6/564 с
просьбой провести экспертизу проекта федерального закона № 15455-7 «О
федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»
направляем подготовленное Финансовым университетом заключение на
законопроект.

Приложение: на 25 л. в 1 экз.

И.о. ректора

С уважением,

Н.М. Розина

С.П. Соляникова
8-495-625-56-52



375091 640108
Государственная Дума ФС РФ
Дата 03.11.2016 Время 15:31
№20031-7; 3.7

41511

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона № 15455-7
«О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов»

Законопроект разработан в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации, соответствует концепции программного управления бюджетом, сохраняет социальную направленность, рассчитан исходя из реалистичного прогноза цен на энергоносители на мировом рынке. Вместе с тем, ожидаемые темпы инфляции на уровне 4% представляются заниженными и вступают в противоречие с задачами экономического роста. Занижение уровня инфляции при разработке законопроекта повышает маневренность исполнительной власти в процессе исполнения бюджета, позволяет исполнять бюджетные назначения без дополнительных усилий, содержит угрозу либо наращивания расходов к концу года («инфляционный навес»), либо роста остатков средств на начало следующего финансового года (изъятие средств из экономики).

Анализ проекта федерального закона № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2016 год» и материалов, представленных одновременно с проектом бюджета, свидетельствует о наличии ряда проблем *системного* характера:

1. Низкое качество прогнозирования доходов федерального бюджета

Отсутствие утвержденной методики прогнозирования доходов федерального бюджета и ограниченная возможность использования показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017-2019 годы для проверки обоснованности расчетов плановых параметров федерального бюджета по доходам снижают реалистичность расчетов доходов бюджета, что подтверждают и результаты анализа исполнения федерального бюджета по доходам (см. табл. 1).

Таблица 1 – Сравнительный анализ плановых и фактических параметров федерального по бюджета по доходам в 2010-2015 гг., млн. руб.

	Первоначально утверждено	Уточненная сумма	Фактически исполнено	Отклонение от первоначально утвержденной суммы	
				сумма	в %
2010 год	6950010,0	7874951,6	8305414,4	+1355404,4	+19,5
2011 год	8844554,8	11121358,6	11367652,6	+2523097,8	+28,5
2012 год	11779855,2	1214597,2	12855540,6	+1075685,4	+9,1
2013 год	12865920,0	12906430,0	13019940,0	+154020,0	+1,2
2014 год	13570539,5	14238774,5	14496880,5	+926341,0	+6,8
2015 год	15082360,6	13251351,4	13659242,9	-1423117,7	-9,4%

Источник: составлено на основе федеральных законов от 02.12.2009 № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», от 13.12.2010 № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»; от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», данных Федерального казначейства о фактическом исполнении федерального бюджета по доходам в 2010-2015 гг.

Это приводит к нереалистичности плановых параметров федерального бюджета в части определения размера дефицита федерального бюджета, поступлений из источников финансирования дефицита федерального бюджета. Причём если до 2008 г. при увеличении внутреннего долга происходило сокращение внешнего и совокупного государственного долга Российской Федерации, то в последние годы прирост внутренних заимствований стал превосходить объем погашения внешнего долга и начал расти совокупный государственный долг Российской Федерации.

В материалах пояснительной записки к законопроекту даны общие пояснения по формированию только основных видов и групп доходов; проверить обоснованность и достоверность расчета доходов федерального бюджета на 2017-2019 гг. невозможно, т.к. прогноз социально-экономического развития не содержит достаточный объем информации для оценки динамики налоговых баз по налоговым доходам и по неналоговым доходам, особенно в части доходов от использования имущества, находящегося в государственной собственности, т.к. к проекту федерального закона о федеральном бюджете на

очередной финансовый год и плановый период не прилагаются планы (бюджеты) государственных корпораций и коммерческих организаций с государственным участием и отчеты об их исполнении. В результате организации с государственным участием, расходы которых составляют 28% ВВП, остаются за рамками бюджетной отчетности и в этих условиях становится невозможным обеспечить достоверность прогнозов по поступлению дивидендов и неналоговых платежей из прибыли данной группы организаций.

Информация о недополученных доходах федерального бюджета из-за налоговых расходов отсутствует, оценка эффективности предоставляемых льгот по федеральным налогам не проведена. Однако по оценкам экспертов МВФ федеральный бюджет теряет 1-2% ВВП в связи с предоставлением налоговых льгот, что требует их инвентаризации и учета информации об их эффективности при формировании и утверждении проекта бюджета.

2. Снижение реального объема доходов федерального бюджета как результат низкой результативности государственной экономической и бюджетной политики

Сокращение общей суммы доходов федерального бюджета в 2015-2019 гг. сопровождается снижением поступления как нефтегазовых (с 10,3% ВВП в 2012 г. до 5,8% в 2017 г. и 5,4% в 2019 г.), так ненефтегазовых (с 10,2% ВВП в 2012 г. до 9,7% в 2017 г. и 9,6% в 2019 г.) доходов (см. табл. 2). Такая динамика свидетельствует о следующем:

√ отсутствию точек роста в экономике России как в настоящее время, так и на среднесрочную перспективу;

√ сохранении сырьевой направленности российской экономики и значительной зависимости федерального бюджета от внешнеэкономических факторов, влиять на которые федеральные органы исполнительной власти не могут.

Таблица 2 – Структура доходов в федеральный бюджет в 2011-2016 гг., млрд. рублей

Показатели	2012 (факт)	2013 (оценка)	2014 (факт)	2015 (факт)	2016 (оценка)	2017 (проект)
ВВП	62 599,1	66989,1	71 406,0	80 804,0	82 815,0	86 806,0
ДОХОДЫ	12855,5	12987,8	14 496,9	13 251,3	13 368,8	13 487,6
<i>в % к ВВП</i>	<i>20,5</i>	<i>19,4</i>	<i>20,3</i>	<i>18,0</i>	<i>16,1</i>	<i>15,5</i>
НЕФТЕГАЗОВЫЕ ДОХОДЫ	6453,2	6533,4	7 433,8	5 879,9	4 777,5	5 050,0
<i>в % к ВВП</i>	<i>10,3</i>	<i>9,8</i>	<i>10,4</i>	<i>8,0</i>	<i>5,8</i>	<i>5,8</i>
НЕНЕФТЕГАЗО- ВЫЕ ДОХОДЫ	6402,3	6454,4	7 063,1	7 371,4	8 591,1	8 437,5
<i>в % к ВВП</i>	<i>10,2</i>	<i>9,6</i>	<i>9,9</i>	<i>10,0</i>	<i>10,3</i>	<i>9,7</i>

Таким образом, основные цели социально-экономического развития Российской Федерации, связанные с переходом на инновационный тип развития, изменением структуры национальной экономики, закрепленные в стратегических документах и посланиях Президента Российской Федерации и декларируемые начиная с 2009 года, не реализуются, а результативность государственной экономической политики и расходов федерального бюджета на ее реализацию остается низкой.

3. Несоответствие структуры расходов федерального бюджета стратегическим приоритетам социально-экономического развития России

Динамика доходов федерального бюджета свидетельствует о том, что их объем по отношению к ВВП постоянно снижается (в 2008 году составлял 22,5% от ВВП, в 2014 г. – 20,3% от ВВП, в 2016 г. – 16,1% от ВВП, на 2017 г. прогнозируется на уровне 15,5%, а на 2019 г. всего 15,0%), а это требует адекватного сокращения расходов федерального бюджета.

Однако снижение объема расходов федерального бюджета должно осуществляться на основе оценки их приоритетности с учетом стратегических целей и задач социально-экономического развития страны на период до 2020 года. Анализ законопроекта и материалов, представленных одновременно с проектом бюджета согласно ст. 184.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, свидетельствует, что данное требование не соблюдается, т.к. в

структуре расходов федерального бюджета преобладают непродуктивные расходы (социальные и на оборону), темпы и пропорции сокращения не коррелируют с темпами роста ВВП страны и приоритетами социально-экономического развития (см. рисунок 1).

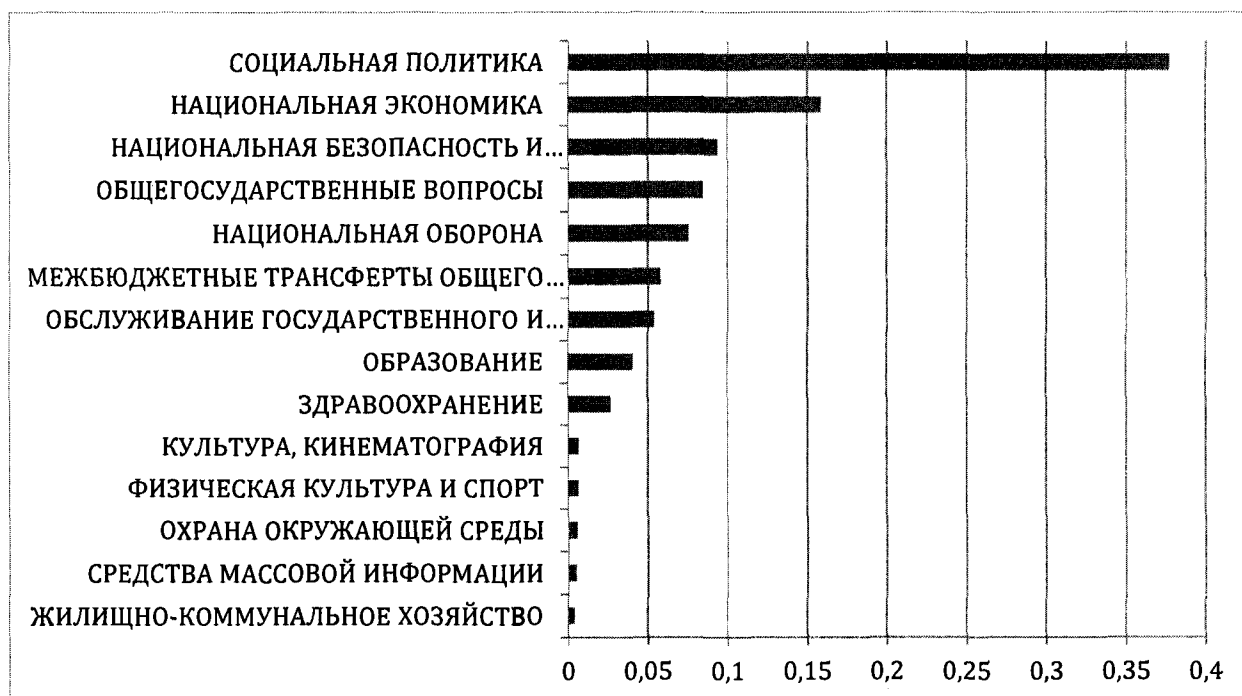


Рисунок 1 – Структура расходов федерального бюджета в разрезе разделов классификации расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации соответствии с законопроектом на 2017 год

В 2018-2019 г.г. динамика большинства расходов федерального бюджета (9 из 14 направлений в 2018 г. и 6 из 14 направлений в 2019 г.) будет отрицательной. За 2017-2019 гг. устойчивую положительную динамику выше уровня инфляции за трехлетний период сохранят лишь расходы на обслуживание государственного долга (+34% за трехлетний период) и расходы на предоставление межбюджетных трансфертов (+ 17% за трехлетний период).

На программную часть бюджета приходится 62,7% расходов федерального бюджета. При этом лидирующее положение в части прироста расходов по сравнению с предыдущими годами имеет направление «Эффективное государство», а расходы на национальную экономику ежегодно – как и в 2016 г. – сокращаются (см. таблицу 3), что не соответствует заявленным приоритетам государственной социально-экономической политики,

связанным с ростом человеческого капитала, развитием инфраструктуры и обороноспособности страны. При этом объем бюджетных ассигнований на подпрограмму «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» планируется на уровне соответственно 64,3 млрд. руб. в 2017 г. и по 50 млрд. руб. в 2018 и 2019 гг. (с. 280-281 Пояснительной записки), что лишь немногим меньше, чем расходы по обслуживанию государственного долга Российской Федерации.

Таблица 3 – Расходы федерального бюджета на реализацию государственных программ Российской Федерации, млн руб.¹

Наименование	2016 год	2017		2018		2019	
		Законопроект	Уд. вес в программных расходах, %	Законопроект	Уд. вес в программных расходах, %	Законопроект	Уд. вес в программных расходах, %
Расходы на реализацию государственных программ, всего	8 436 079,5	8 662 675,9	100,0	8 702 550,0	100,0	8 377 668,5	100,0
<i>в том числе по направлениям:</i>							
I. Новое качество жизни (13 программ)	3 305 682,3	3 197 316,9	36,9	3 198 425,8	36,8	3 094 811,7	36,9
II. Инновационное развитие и модернизация экономики (18 программ), без закрытой части	2 040 946,7	1 992 527,4	23,0	1 978 105,8	22,7	1 866 608,8	22,3
III. Обеспечение национальной безопасности (1 программа), без закрытой части	1 843,3	1 716,8	0,0002	1 536,7	0,0002	1 521,7	0,0002
IV. Сбалансированное региональное развитие (6 программ)	854 535,4	992 575,0	11,5	1 010 117,5	11,6	971 489,3	11,6
V. Эффективное государство (4 программы), без закрытой части	1 296 440,2	1 585 622,3	18,3	1 661 581,7	19,1	1 684 594,8	20,1
Расходы на реализацию государственных программ (закрытая часть)	936 631,4	892 917,5	10,3	852 782,6	9,8	758 642,2	9,1

В тексте пояснительной записки и документах, представляемых вместе с законопроектом, отсутствует оценка промежуточных результатов реализации государственных программ Российской Федерации и их подпрограмм как основание для увеличения или уменьшения объемов бюджетных ассигнований, что не соответствует принципу программного управления.

¹ Составлено на основе: Пояснительная записка к проекту федерального закона № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов». С. 111.

Для снижения зависимости федерального бюджета и российской экономики в целом от цен на нефть и газ необходимо проведение антициклической бюджетной политики. Расходы бюджета, обусловленные действием фундаментальных экономических факторов, не должны быть подвержены конъюнктурным влияниям. Стабильность бюджетных расходов обеспечивает снижение процикличности национальной экономики и является одним из важнейших факторов ее устойчивого развития.

В этой ситуации необходимо проводить оптимизацию расходов бюджета, однако простое сокращение расходов решает проблему исключительно снижения дефицита бюджета, но не обеспечивает создания условий для выхода национальной экономики из спада. Около 70% расходов федерального бюджета связано с исполнением публичных нормативных обязательств Российской Федерации, выплатой процентов в рамках обслуживания государственного долга Российской Федерации и на практике не могут быть сокращены. Соответственно, могут урезаться бюджетные инвестиции, расходы на НИОКР и другие расходы, не являющиеся публичными обязательствами, но обеспечивающие создание условий для реструктуризации национальной экономики и экономического роста.

Для стимулирования экономического развития Российской Федерации объем бюджетных инвестиций федерального бюджета по отношению к ВВП необходимо увеличивать. Устойчивый экономический рост на уровне 7% от ВВП в год в течение 20-25 лет и высокие темпы развития по данным экспертов Всемирного банка возможны только при совокупном уровне инвестиций не ниже 25% ВВП (чаще 30% и выше), тогда как в России уровень инвестиций не превышает 20% ВВП, при этом объем бюджетных инвестиций, финансируемых из федерального бюджета, не превышал в последние годы 2% от ВВП, а в 2016-2019 гг. капитальные вложения в объекты федеральной собственности составляют менее 0,9% ВВП. Одновременно с этим доля межбюджетных трансфертов очень велика – около 40,0% от общей суммы расходов федерального бюджета или 7,5% от ВВП.

Бюджетная политика и структура расходов федерального бюджета в регулируемой рыночной экономике должна формироваться исходя из приоритетов государственной социально-экономической политики с четко определенными целями и задачами и системой целевых показателей для количественной оценки степени их достижения. Эти цели должны быть не только количественно измеримы, но и достижимы в рамках заданного горизонта прогнозирования, а подходы к оптимизации должны устанавливаться в основных направлениях бюджетной политики на среднесрочную перспективу.

4. Сохранение неэффективной системы межбюджетных отношений

Как и в предыдущие годы, в 2017-2019 гг. сохраняется высокий удельный вес межбюджетных трансфертов в структуре расходов федерального бюджета в разрезе расходов по экономическому содержанию (см. рисунок 2). Это свидетельствует о высоком уровне централизации бюджетных средств на федеральном уровне и необходимости оптимизации денежных потоков между федеральным бюджетом, региональными бюджетами и государственными внебюджетными фондами Российской Федерации.



Рисунок 2 – Структура расходов федерального бюджета по законопроекту на 2017 год в разрезе видов расходов в соответствии с классификацией расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

По базовому и целевому варианту прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017-2019 гг. ожидается дефицит региональных бюджетов на уровне 0,4 % ВВП в 2016 году, 0,2 % ВВП в 2017 году, 0,2 % ВВП в 2018 году, 0,1 % ВВП в 2019 году. В консервативном варианте дефицит региональных бюджетов будет оставаться на уровне 0,4-0,6% ВВП ежегодно в 2016-2019 гг.

Однако следует отметить, что прогноз в данной части *нельзя считать реалистичным* в условиях планируемого сокращения поступлений налога на прибыль организаций (в связи со снижением ставки налога, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации, на 1% и передачей 5% поступлений по налогу на прибыль в рамках СРП в пользу федерального бюджета), снижения объема межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета (с 1,8% ВВП в 2016 г. до 1,4% ВВП в 2019 г.), и сохранения неизменным количества полномочий, закрепленных за субъектами федерации.

Политика бюджетной консолидации предусматривает дальнейшую централизацию доходов в федеральном бюджете: в проекте федерального бюджета и основных направлениях бюджетной политики повышение эффективности системы межбюджетных отношений в 2017-2019 гг. увязывается с перераспределением 1% налога на прибыль организаций и 5% поступлений по налогу на прибыль в рамках СРП в пользу федерального бюджета для последующего использования аккумулируемых средств на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов через межбюджетные трансферты, однако при этом предусматривается общее сокращение объема межбюджетных трансфертов субъектам РФ на 0,4% ВВП за 2017-2019 гг. На фоне сокращения объема межбюджетных трансфертов региональным бюджетам в проекте предусмотрено значительное сокращение в сравнении с предыдущими годами (на 35 %) и бюджетных кредитов регионам: с 310 млрд. руб. в 2015-2016 гг. до 200 млрд. руб. ежегодно в 2017-2019 гг. Одновременно предусматриваются меры по ужесточению законодательных ограничений на

предельные размеры дефицита и государственного долга в отношении субъектов Российской Федерации.

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

При этом только за период с 2005 г. по 2015 г. число делегируемых субъектам федерации полномочий с федерального уровня увеличилось в 10,6 раза (с 11 до 117), а полномочий по предметам совместного ведения – в 2,2 раза (с 46 до 105). При этом доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации только за последние 5 лет сократилась на 5,7% до 35,1%. Это уже привело к росту государственного долга субъектов РФ с 1737,5 млрд. руб. на 1 января 2014 г. до 2458,6 млрд. руб. на 1 января 2017 г. (прогноз), т.е. в 1,4 раза. По итогам 2015 г. 6 субъектов Российской Федерации имеют рыночный долг, превышающий 70% доходов этих региональных бюджетов без учета безвозмездных поступлений. По расчетам Минфина России 14 субъектов федерации имеют низкую долговую устойчивость. Предоставление бюджетных кредитов субъектам федерации не решает проблему долгосрочной сбалансированности региональных бюджетов, т.к. лишь снижает расходы на обслуживание долговых обязательств субъектов Российской Федерации.

В этих условиях сокращение объема межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета:

во-первых, усилит дифференциацию субъектов федерации, т.к. регионы с высоким уровнем долговой нагрузки будут вынуждены сокращать расходы, при этом в случае невозможности рефинансирования долга в течение финансового года они будут вынуждены выплатить до 40% собственных доходов регионального бюджета для его погашения и уплаты процентов по долговым обязательствам;

во-вторых, одинаковые по качеству и объему государственные услуги с социальной сфере (образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание и т.д.) будут дифференцироваться по стоимости, качеству и доступности в территориальном разрезе, т.е. конституционные гарантии прав граждан будут реализовываться формально.

Как показывает зарубежный опыт, замещение механизма самофинансирования территориальных бюджетов трансфертным финансированием приводит, во-первых, к ухудшению структуры их доходов; во-вторых, к занижению высокодоходными регионами своих собственных доходов и снижению у них стимулов к увеличению налогооблагаемой базы, в-третьих, стимулирует бюджетное иждивенчество со стороны регионов с неразвитой базой по собственным доходам. Кроме того, рецессия национальной экономики и так привела во многих регионах к сокращению поступлений налога на прибыль организаций в региональные бюджеты. В этой связи эффективность такого решения в рамках бюджетной политики можно поставить под сомнение.

Учитывая высокую зависимость бюджетов Российской Федерации от поступлений налога на прибыль организаций (более десятка регионов формируют четверть своих налоговых доходов за счет налога на прибыль организаций, а у трети регионов эта доля составляет пятую часть) снижение ставки налога на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты субъектов федерации, на 1% и передача 5% поступлений по налогу на прибыль в рамках

СРП в пользу федерального бюджета представляется необоснованными мерами.

Кроме того, можно выделить следующие *недостатки* представленного законопроекта:

(1) Следует согласиться с осторожной оценкой динамики нефтегазовых доходов в 2017 году, в соответствии с которой ожидается их сокращение. Вместе с тем, объем поступлений этой группы доходов может сократиться в еще большей степени. Это связано с тем, что, как ожидается, сохранится действие ряда факторов, отрицательно воздействующих на оживление инвестиционной активности и динамику производственной активности:

- сохранение внешнеэкономических санкций на прежнем уровне;
- сохранение цен на нефть на прежнем уровне;
- рестриктивная кредитно-денежная политика Банка России в отношении процентных ставок по кредитам.

Поэтому следует ожидать, что неблагоприятный инвестиционный климат в стране сохранится. Продолжится стагнация или снижение ВВП, сохранится инфляционное давление, вызванное, в том числе, и немонетарными факторами.

В этой связи вызывает сомнения обоснованность динамики нефтегазовых доходов в 2018 – 2019 гг., заложенной в законопроекте

(2) Согласно проекту Основных направлений бюджетной политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов бюджетное правило «образца 2020 года» будет основано на цене нефти в 40 долл.США за баррель. Базовый курс рубля для целей бюджетного планирования также станет расчетной величиной и будет определяться исходя из цены нефти и уровня инфляции. Начиная с 2020 года предельный размер государственного долга Российской Федерации будет также определяться на основании бюджетного правила.

Проекту Основных направлений бюджетной политики на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов предусматривает с 2017 по 2020 годы переходный период, во время которого предельные расходы федерального

бюджета предполагалось определять как сумму нефтегазовых (5,5% ВВП при цене на нефть в \$40 за баррель) и ненефтегазовых (9,6% ВВП) доходов, достигнутого уровня дефицита бюджета, расходов по обслуживанию государственного долга и на докапитализацию Внешэкономбанка.

Но в законопроекте новое бюджетное правило предложено ввести уже с 2017 г. Очевидной причиной этого шага является невозможность сбалансировать бюджет иным способом с учетом приверженности к жестким Маастрихтским фискальным принципам при сохранении критической зависимости бюджета от ценовой конъюнктуры на рынках углеводородного сырья. Следует отметить, что в течение последних полутора десятилетий биржевые цены на нефть изменяются по законам рынка производных финансовых инструментов, а не рынка традиционных сырьевых товаров, поэтому практически невозможно прогнозировать их динамику с достаточной степенью вероятности.

С учетом накопившегося опыта использования «бюджетных правил» представляется, что при разработке их новой конструкции следует исходить из следующих требований:

- поддержание стабильного (относительно постоянного) уровня расходов федерального бюджета при гарантированном исполнении всех обязательств государства и, в первую очередь, обязательств социального характера, независимо от кратко- и среднесрочной волатильности цен на нефть и фазы долгосрочных сырьевых циклов;
- устойчивость и адаптивность к любым внутренним и внешним воздействиям, что позволяет рассчитывать на долгосрочный период действия новых «бюджетных правил» в отличие от их предыдущих вариантов;
- контрциклический характер;
- сочетание законодательно закрепленных ограничений на бюджетные параметры и возможности дополнительного бюджетного маневра внутри заданных границ.

При этом базовым принципом построения «бюджетных правил» должно стать поддержание стабильной величины структурного баланса бюджета, т.е. баланса, очищенного от циклического (конъюнктурного) воздействия.

Адаптация «бюджетных правил» к новым реалиям предполагает, по нашему мнению, что они должны создавать условия для пополнения Резервного фонда через покупку валюты на открытом рынке при цене на нефть выше базовой, что в свою очередь позволит избежать избыточного укрепления обменного курса рубля и ухудшения конкурентоспособности российской экономики. В случае снижения цены на нефть ниже базовой средства Резервного фонда должны компенсировать недополученные доходы бюджета, тем самым обеспечивая устойчивую динамику бюджетных расходов и экономической активности. Таким образом, основным предназначением Резервного фонда должно стать выполнение функции оперативного сглаживания последствий волатильности мировых цен на углеводородные ресурсы для доходов федерального бюджета.

(3) Заложенный в проект бюджета уровень добычи углеводородов в целом соответствует оптимистичному сценарию Энергетической стратегии России до 2030 года. Но следует иметь в виду, что данный документ формировался еще до финансово-экономического кризиса 2008-2009 годов при соответствующей цене нефти и ее восходящей динамике. За последние 5 лет были кардинально пересмотрены инвестиционные планы нефтегазодобывающих компаний и использованные для расчета нефтегазовых доходов федерального бюджета на 2017-2019 годы уровни добычи углеводородов могут быть не достигнуты.

При формировании проекта федерального бюджета Минфин России вернулся к исходным параметрам налогового маневра в сфере добычи нефти и предлагает снизить вывозную экспортную пошлину на нефть до 30%. Однако в 2016 году был введен мораторий на снижение вывозной экспортной пошлины на нефть и она была сохранена на уровне 2015 года в размере 42% вместо запланированных 36% (хотя НДПИ рос опережающими темпами).

Правительство Российской Федерации не скрывало, что сохранение ставки вывозной пошлины на нефть на уровне 2015 года было предпринято в целях увеличения доходов федерального бюджета в связи с резким снижением прогнозных цен на нефть на 2016 год. Это делает необходимым дополнительную оценку обоснованности прогноза поступления нефтегзовых доходов в федеральный бюджета.

(4) Вызывают беспокойство тенденции сокращения объемов не только Резервного фонда, но и Фонда национального благосостояния, средства которого также планируется использовать на покрытие бюджетного дефицита (с. 33-35 Пояснительной записки). Учитывая излишнюю оптимистичность ожиданий в отношении поведения основных макроэкономических показателей производственной и инвестиционной активности в 2017-2019 гг., следует ожидать, что в 2018-2019 гг. продолжится рост бюджетного дефицита и дальнейшее привлечение средств Фонда национального благосостояния на его покрытие. Это может привести к его полному исчерпанию в ближайшие 3-5 лет.

Если для Резервного фонда такие расходы соответствуют целям и задачи его существования и носят в целом стабилизирующий характер, то направление средств Фонда национального благосостояния на финансирование бюджетного дефицита противоречит его природе, т.к. средства данного фонда являются источником государственного стимулирования инвестиционной активности.

Вместе с тем, при разработке прогноза социально-экономического развития и бюджета на 2017-2019 гг. предполагается исходить из ожидания трансформации сбережений в инвестиции. Однако трансформация инвестиций в сбережения в 2017-2018 гг. представляется маловероятной. Вследствие негативных экономических тенденций и сохраняющегося на данный момент неблагоприятного инвестиционного климата, а также снижения реальных располагаемых доходов населения, накопления сбережений и их трансформации в инвестиции в ближайшие год – два ожидать не следует даже

в случае реализации инвестиционной экономической модели. На первых этапах требуется активная инвестиционная политика со стороны государства, которая даже в случае эффективной реализации не даст быстрого эффекта.

(5) Доходы федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов планируется увеличить, в том числе, за счет повышения акцизов на табачную продукцию.

Акцизы на табачные изделия являются важным источником налоговых поступлений для большинства стран мира². Правительства многих стран облагают табачные изделия акцизным налогом для реализации своих фискальных задач и целей общественного здравоохранения. В большинстве случаев при повышении ставок акциза на табачные изделия доход государства возрастает. Однако появляется все больше примеров, когда в таких странах, как, например, Великобритания и Ирландия, при достижении уровнями налогообложения запретного диапазона поступления акцизов начинают резко снижаться. Более того, если потребители начнут отдавать предпочтение продуктам с более низкими акцизами или перейдут на черный рынок, повышение налоговых ставок может даже не привести к сокращению количества курящих.

Ранее экспертами Финансового университета был проведен анализ влияния акцизной политики на потребление сигарет и налоговые доходы государства. Для этого были выполнены эконометрические оценки трех главных уравнений для табачной промышленности России: функции спроса, уравнения цен и кривой Лаффера. Использование концепции «кривой Лаффера» позволяет определить критический порог роста акцизов в год, после которой рынок не успевает адаптироваться и, как следствие, начинает «сжиматься», что приводит к падению налоговых поступлений (по совокупности факторов, включая рост теневого рынка, падение спроса, падение производства и т.д.). Функция спроса отражает взаимоотношение

² Laffer A. Handbook of Tobacco Taxation – Theory and Practice. <http://www.laffercenter.com/laffers-international-tobacco-taxation-handbook-governments-roadmap-optimize-tax-revenues/>

между потреблением сигарет, с одной стороны, и ценой сигарет, а также другими воздействующими на спрос факторами, с другой. К числу этих факторов были отнесены доходы потребителей, чтобы определить эластичность спроса в зависимости от дохода, а также специальная переменная – *ценовая доступность*, которая позволяет определять воздействие акцизной политики на объемы контрабанды сигарет в России.

Для количественной оценки оптимального или близкого к оптимальному уровню роста акцизов на табачную продукцию в работе было установлено, что если ежегодно поднимать акциз на табачные изделия более чем на 40%, то поступление акцизов сокращается.

Также было показано, что при установлении акцизных ставок на табачную продукцию необходимо учитывать такой важный фактор, как *ценовая доступность*, которая определяет способность потребителя приобретать тот или иной товар в зависимости от его цены и личного располагаемого дохода потребителя. Многочисленные исследования показывают, что уровень *ценовой доступности* – ключевой фактор, который позволяет предсказать вероятность возникновения незаконной торговли в стране. Был использован индикатор ценовой доступности, который равен доли расходов на приобретение 100 пачек сигарет в ежегодном личном располагаемом доходе потребителя сигарет.

В результате проведенного исследования было показано, что для предотвращения незаконной торговли табачной продукцией ценовая доступность сигарет не должна превышать 1,5% от личного ежегодного располагаемого дохода.

Ежегодный рост табачного акциза не должен в значительной степени превышать рост располагаемого личного дохода потребителей табачной продукции с тем, чтобы потребители успевали скорректировать свою модель потребления в условиях повышения цен. Быстрое снижение покупательной способности на табачные изделия может заставить потребителей с более

низким доходом приобретать нелегальные продукты, налог с которых не уплачивается.

(6) Законопроектом предусмотрен объем межбюджетных трансфертов по разделу 14 00 «Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам бюджетной системы Российской Федерации» на 2017 год в сумме 783527,4 млн. руб., что превышает объем бюджетных ассигнований по данному разделу на 2016 год на 17%. Ежегодный прирост бюджетных ассигнований по данному разделу составляет 2%. В общем объеме нецелевых межбюджетных трансфертов дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов федерации составляют 78,4%; их объем в 2017-2019 годах увеличен по сравнению с 2016 годом на 19,4%. Рост иных дотаций, включая дотации по поддержке мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотрен в 2018 году по сравнению с 2016 годом на 10%, в 2019 году на 19%, при сокращении ассигнований в 2017 году на 3%. Положительная динамика объема дотаций должна способствовать достижению ожидаемого результата, установленного Подпрограммой «Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», который определен как увеличение доли дотаций в объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации до 45%. Законопроектом предусмотрено увеличение уровня дотаций в 2017 году до 48%, 2018 году – 50%, 2019 году – 53%, что не соответствует целевому показателю.

(7) Пояснительная записка к законопроекту не содержит сведений о прогнозируемой структуре бюджетов субъектов Российской Федерации в зависимости от доли дотаций в объеме собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, а также

влияния дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности на сокращение разрыва в уровне бюджетной обеспеченности между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными субъектами федерации. За период 2014-2016 годы разрыв расчетного уровня бюджетной обеспеченности между 10 наиболее и 10 наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации до получения дотации составлял в среднем 6 раз (6,2 раза в 2014 году; 6,8 раза в 2015 году; 5,6 раза в 2016 году). Сведения к законопроекту не содержат оценку соответствия запланированных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов общего назначения ожидаемым результатам реализации подпрограммы «Выравнивание финансовых возможностей бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов» государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» в части:

√ темпов роста расчетной бюджетной обеспеченности по 10 наименее обеспеченным субъектам Российской Федерации (в 2017 году – 135% к уровню 2012 года, в 2018 году – 145%, в 2018 году – 160%);

√ отклонения в уровнях бюджетной обеспеченности между 10 наименее и 10 наиболее обеспеченных субъектов Российской Федерации (после предоставления дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности) не более 2,8 раза.

(8) Приложением 41 к законопроекту предусмотрено распределение на 2017 год между субъектами Российской Федерации 97% субвенций (без учета нераспределенного резерва), 30% межбюджетных субсидий, 10% иных межбюджетных трансфертов, что в части субвенций и субсидий превышает данные 2016 года (соответственно на 2% и 5%), а в части иных межбюджетных трансфертов ниже уровня 2016 года (на 5%). Законопроектом предусмотрено распределение бюджетных ассигнований между субъектами Российской Федерации по 25 видам субвенций и 10 видам субсидий. Оценка уровня межбюджетных субсидий, распределяемых между субъектами

Российской Федерации приложением к федеральному закону о федеральном бюджете, свидетельствует о несоответствии параметрам подпрограммы «Совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации», в соответствии с которой данный уровень должен составлять в 2017 году 40% с учетом ежегодного увеличения на 5% и достижения 55% в 2020 году. Заметного перехода к распределению целевых межбюджетных трансфертов в рамках федерального закона о федеральном бюджете законопроектом не предусмотрено.

Законопроектом предусмотрен на 2016-2018 годы нераспределенный между субъектами Российской Федерации резерв по 8 видам субвенций, что соответствует данным 2016 года. Величина нераспределенного резерва не превышает 5% бюджетных ассигнований по соответствующему виду субвенции, что соответствует требованию Бюджетного кодекса Российской Федерации (ст. 133, п.2).

(9) Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования на предоставление субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на 2017 год в объеме 349465, млн. руб., что превышает величину 2016 года на 6% с последующим сокращением в 2018 году на 7% и в 2019 году на 13%. Предусматривается предоставление межбюджетных субсидий субъектам Российской Федерации в рамках 21 государственной программы Российской Федерации по 10 разделам классификации расходов бюджетов. Наибольший объем бюджетных ассигнований по межбюджетным субсидиям предусматривается по разделу (подразделу) 0405 «Сельское хозяйство и рыболовство», составив в 2017 году 55% бюджетных ассигнований по разделу 0400 «Национальная экономика» или 41% общего объема межбюджетных субсидий; в 2018 году - соответственно 57% и 43%; в 2019 году – соответственно 62% и 48%. Существенных изменений в механизме межбюджетного субсидирования не предусматривается; количество субсидий приближается к 90, что не позволяет сделать вывод о значимом сокращении

численности субсидий и достижения целевого индикатора к 2020 году (66 субсидий).

Таким образом, законопроект и материалы к нему не содержат сведений о степени соответствия проектировок бюджетных ассигнований на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации целевым показателям и ожидаемым результатам, предусматриваемым государственными программами Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» и «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». По отдельным показателям (число межбюджетных субсидий; уровень межбюджетных субсидий, распределяемых приложением к федеральном законе о федеральном бюджете и др.) соответствия целевым индикаторам, указанных в государственных программах Российской Федерации, не достигается.

(10) По-прежнему высоким остается удельный вес закрытых статей расходов федерального: в законопроекте за трехлетний период предусматривается их увеличение с 17,7% в 2017 г. до 18% в 2019 г. Доля указанных статей, начиная с 2007 г., неуклонно растет: в 2007-2012 гг. закрытая часть расходов федерального бюджета составляла в среднем 11-12% общего объема расходов, в 2013 г. – выше 14%, в 2014 – 16 %, в 2015 г. – 19%. В 2016 г. в результате бюджетного маневра доля закрытых статей составила свыше 22%. Несмотря на снижение доли закрытых расходов к 2017 г., считаем, что отсутствие в проекте федерального бюджета обоснования их объема значительно снижает его прозрачность.

(11) На 2017 год бюджетные ассигнования распределены между 95 главными распорядителями средств федерального бюджета (ГРБС). Представляется, что само по себе их число является избыточным в условиях нестабильной экономической ситуации, при этом только на 14 ГРБС приходится бюджетные ассигнования, доля которых в общей сумме расходов

составляет более 1% и более. Традиционно лидирует Минфин России, на долю которого приходится почти 45% расходов федерального бюджета (см. рисунок 3). Традиционно лидирует Минфин России, на долю которого приходится почти 45% (рисунок 3). Такая концентрация средств в распоряжении финансового органа связана с большой долей межбюджетных трансфертов в составе расходов федерального бюджета и расходами на обслуживание государственного долга Российской Федерации.

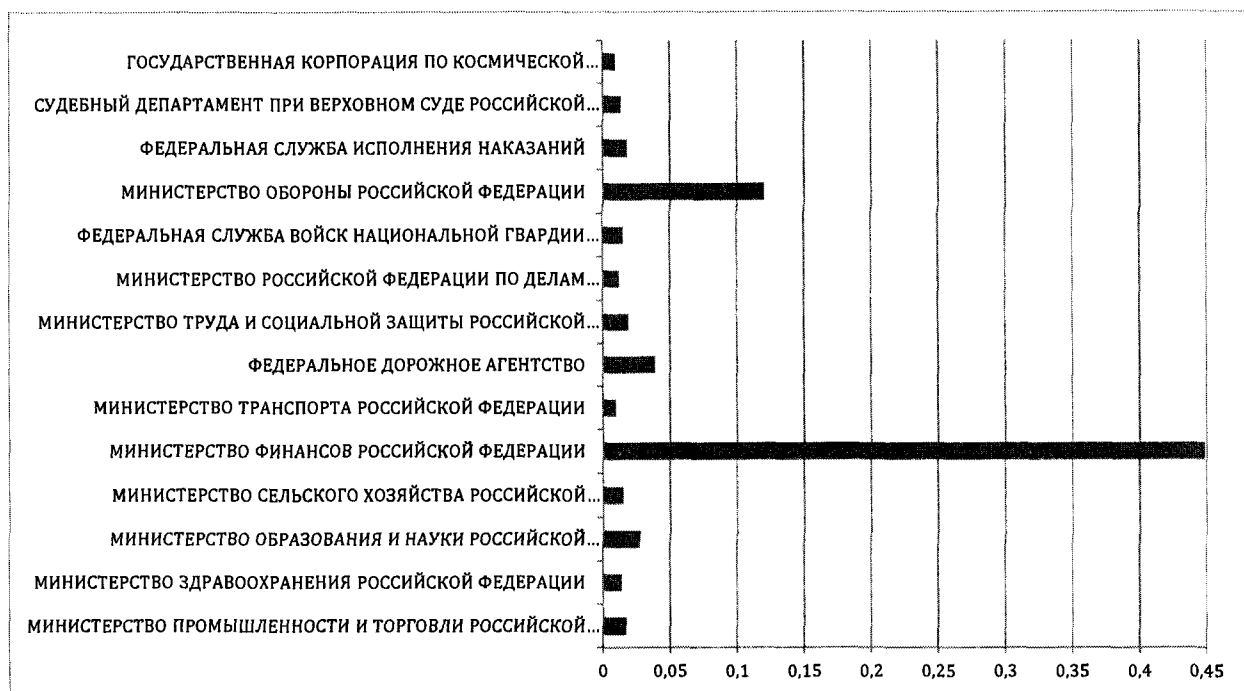


Рисунок 3 – Доля самых «крупных» ГРБС в ведомственной структуре расходов федерального бюджета

(12) В настоящее время в тексте законопроекта произошел возврат к практике прошлых лет, когда текст документа был перегружен процедурными вопросами, связанными с исполнением бюджета. Соглашаясь с необходимостью законодательного закрепления процедур казначейского сопровождения, казначейских аккредитивов, следует отметить целесообразность раскрытия данных понятий в Бюджетном кодексе Российской Федерации.

(13) Законопроект предусматривает ассигнования на реализацию мер, содержащихся в указах Президента Российской Федерации от 07.05.2012 «О долгосрочной государственной экономической политике» (№ 596), «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (№ 597), «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (№ 599), «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (№ 600), «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (№ 601), «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации» (№ 604), «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» (№ 605), «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» (№ 606). В частности, в тексте пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и приложении № 7 к пояснительной записке представлена информация о бюджетных ассигнованиях в 2017-2019 годах на реализацию перечисленных указов Президента Российской Федерации.

Вместе с тем следует отметить, что в тексте пояснительной записки, а также в приложении 7 к пояснительной записке не представлены расчеты, позволяющие оценить обоснованность объемов бюджетных ассигнований, предусмотренных на исполнение расходных обязательств, установленных данными указами.

Согласно тексту пояснительной записки к законопроекту и приложения 7 к ней в проекте федерального бюджета на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов не запланированы бюджетные ассигнования на реализацию мер, содержащихся в указах Президента Российской Федерации от 07.05.2012 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» (№ 598), «Об обеспечении межнационального согласия» (№ 602).

В этой связи можно отметить риски недостижения в установленные сроки отдельных целевых показателей, предусмотренных данными указами. Так, Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» предусмотрено достижение к 2018 году следующих показателей: снижение смертности от болезней системы кровообращения до 649,4 случая на 100 тыс. населения; снижение смертности от новообразований (в том числе от злокачественных) до 192,8 случая на 100 тыс. населения; снижение смертности от туберкулеза до 11,8 случая на 100 тыс. населения; снижение смертности от дорожно-транспортных происшествий до 10,6 случая на 100 тыс. населения; снижение младенческой смертности, в первую очередь за счет снижения ее в регионах с высоким уровнем данного показателя, до 7,5 на 1 тыс. родившихся живыми; доведение объема производства отечественных лекарственных средств по номенклатуре перечня стратегически значимых лекарственных средств и перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов до 90%.

(14) Законом (ст. 1 «Основные характеристики федерального бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов», приложение 17 «Распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов классификации расходов федерального бюджета на плановый период 2018 и 2019 годов», приложение 21 «Распределение бюджетных ассигнований по целевым статьям (государственным программам Российской Федерации и непрограммным направлениям деятельности), группам видов расходов, разделам, подразделам классификации расходов федерального бюджета на плановый период 2018 и 2019 годов») не предусмотрено выделение в составе общего объема расходов федерального бюджета суммы условно утвержденных расходов. В пояснительной записке к законопроекту отмечено, что это не сделано в связи с приостановлением в 2016 году норм Бюджетного

кодекса Российской Федерации об их утверждении. При этом указано, что соответствующий законопроект внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Однако существование таких не распределенных в плановом периоде в соответствии с классификацией расходов бюджетов бюджетных ассигнований рассматривается как своего рода резерв на случай возникновения рисков ухудшения экономической ситуации, когда при возникновении макроэкономической нестабильности эти средства используются на финансовое обеспечение исполнения утвержденных обязательств. В этой связи вызывает сомнение обоснованность отмены условно утвержденных расходов.

Руководитель Департамента
общественных финансов

02 ноября 2016 г.



С.П. Соляникова