

# Среднесрочные перспективы бюджета РФ

**А.Е. ДВОРЕЦКАЯ**, доктор экономических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва.  
E-mail: alla.dvoretskaya@gmail.com

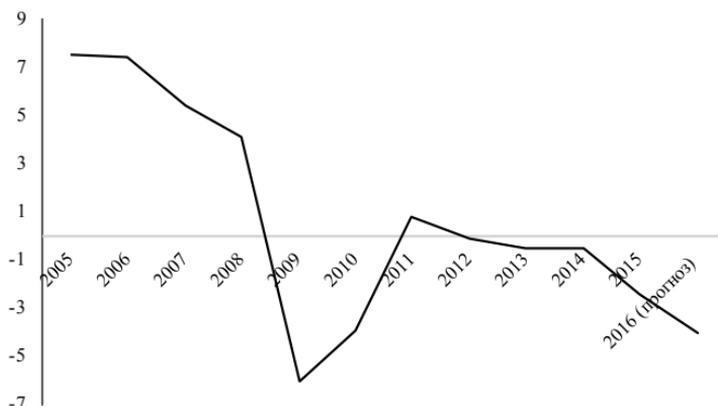
В статье анализируются современное состояние государственного бюджета РФ, его структурные особенности, обусловленные совокупностью экзогенных и эндогенных факторов. Критически рассмотрены варианты балансирования бюджета. Представлены приоритеты бюджетной политики, связанные с необходимостью стимулирования экономического роста и отхода от внешнеориентированной модели развития.

*Ключевые слова:* бюджет, сбалансированность, приватизация, налоги, нефтяной сектор, малое и среднее предпринимательство, инновации, бюджетное администрирование, программный подход, экономический рост

Меры бюджетной политики, наряду со структурными и денежно-кредитными, являются основой преодоления рецессии и обеспечения роста в среднесрочной перспективе. Сейчас федеральный бюджет исполняется в жестких и волатильных макроэкономических условиях, что определяет трудности прогнозирования его ключевых параметров на ближайшие годы. Первоначальные базовые условия на 2016 г. (среднегодовая цена нефти 50 долл. за баррель и рост ВВП 1,5%) скорректированы до неблагоприятных уровней (соответственно 40 долл. и 0,3%). В этих условиях актуальным является определение качественных характеристик и перспектив бюджета.

## **Бюджетный дефицит и изменение конфигурации доходов**

Начиная с 2011 г. дефицит бюджета постепенно нарастает, стремясь к уровню первого посткризисного 2010 г. (рисунок). Новые границы бюджетной устойчивости ставят сложные задачи по направлениям политики доходов и расходов и урегулированию дефицита бюджета, который может составить по итогам 2016 г. 4% при целевом ориентире 3%. При снижении цены нефти до 30 долл., чего не исключают эксперты Банка России, дефицит может увеличиться до 6% ВВП (около 5 трлн руб.), что соответствует уровню кризисного 2009 г.



**Источник:** Федеральное казначейство.

#### Дефицит федерального бюджета в 2005–2016 гг., % ВВП

Спектр методов нормализации бюджета и урегулирования дефицита отражает специфику нынешнего экономического положения и в то же время носит выраженный политический характер.

Падение доходов за 2015 г. по номиналу на 6%, а в реальном выражении – на 18,5% резко ухудшило состояние бюджета. По мере разворачивания кризисных явлений меняется структура доходов: падают и абсолютная сумма, и доля нефтегазовых доходов, растет вес вытесняющих их нефтегазовых доходов, но это стало не результатом реструктуризации и диверсификации экономики и расширения масштабов бизнеса, а следствием инфляции и усиления неналоговой нагрузки. Резервов в плане роста доходов немного, поскольку прямое увеличение налогов до 2018 г. не предусмотрено, тем не менее переход более половины регионов на уплату налога на недвижимость по кадастровой стоимости даст дополнительные доходы в консолидированный бюджет, равно как и индексация акциза на бензин и дизтопливо. Кроме того, передача 23% топливных акцизов с регионального уровня на федеральный пополнит федеральный бюджет, но радикально ситуацию не изменит. К тому же бюджетный эффект частично снижается вследствие неоднозначного влияния разных налогов на доходы (налоги, включаемые в себестоимость, снижают базу обложения прибыли).

В условиях падения нефтедоходов налоги замещаются 70 квази налогами нефтегазового характера (утилизационный сбор, плата за пользование дорожной инфраструктурой, сборы за капремонт

жилых домов, введение торгового сбора, сбора за содержание электросетей и пр.). По экспертной оценке, доля неналоговой нагрузки на бизнес достигает 1% ВВП, или свыше 700 млрд руб. Безусловно, целевой характер квазиналогов размывает принцип «котлового» формирования доходов бюджета и их непривязки к расходам. Усиливается субъективизм, возникает основа внеэкономического изъятия доходов, произвола министерств и ведомств. Кроме того, такое изменение архитектуры доходов прямо влияет на инфляцию.

Частично доходы бюджета пополняются за счет улучшения налогового администрирования: консолидации сбора налогов (создание единой платежной системы в составе ФНС, ФТС, ЕГАИС), расширения прав ФНС и ФТС в области экспортного НДС, контроля офшоров, платежных терминалов, реформирования контрольно-кассовой техники. Но и эта, по сути, рутинная перманентная работа налоговых органов радикально бюджетный дефицит не уменьшит.

Обсудим перспективы и последствия остающихся реальных методов балансирования бюджета на стороне доходов.

### **Способы повышения доходов бюджета**

**Обложение нефтяного сектора.** Внешнеэкономические шоки опасны для бюджета России, как и для любой сырьевой экономики. Как отмечается в Отчете МВФ за 2015 г., «хотя на страны-экспортеры нефти приходится меньшая доля мирового ВВП, чем на страны-импортеры нефти, экспортеры столкнутся со значительно более масштабным шоком, так как нефть занимает гораздо больший вес в их экономике и бюджетах» [1]. Так, в России доля нефтегазового сектора составляет 17% ВВП, он генерирует половину доходов федерального бюджета. «Общая доля фискальных изъятий государства в совокупном доходе нефтяных компаний составит 82%» [2].

В середине 1990-х годов нефть и газ составляли менее 50% экспорта РФ, к 2013 г. – 70%. От нефтегазового экспорта Россия получила в 2000–2013 гг. 2,1 трлн долл., поэтому падение в 2015 г. доходов от экспорта нефти на 42% так болезненно отразилось на бюджете. За 2013–2015 гг. доля нефтегазовых торгуемых секторов выросла с 17,9% в 2013 г. до 19,7% в 2015 г., а доля неторгуемых – сократилась с 60,6% до 59,3% [3]. Эта тенденция продолжится: по прогнозу нефтегазовые доходы до 2018 г. после-

довательно уменьшатся на 0,5 п. п. – с 7,8% до 7,3% ВВП, что связано со стабилизацией физической добычи и экспорта нефти.

До недавнего времени правительство прямыми и косвенными методами субсидировало ископаемые виды топлива – по расчетам, в объеме до 79 млрд долл. в год: прямо из бюджета в виде налоговых льгот в объеме 23 млрд долл., а также инвестиций сырьевых госкорпораций и кредитов госбанков. Из обследованных стран выше субсидирование только в Китае; напротив, в «большой четверке» стран ЕС, а также в США, Японии, Южной Корее оно гораздо ниже (22–25 млрд долл. в год) [4].

РФ, согласно разумным рекомендациям ОЭСР, необходимо «продолжить реформу налоговой системы за счет совершенствования налогообложения природной ренты в добыче полезных ископаемых». Основными направлениями бюджетной политики на 2016–2018 гг. был, по сути, подтвержден мораторий на рост фискальной нагрузки по НДС и экспортным пошлинам. Однако наступил момент, когда такой затратный и препятствующий структурным изменениям инструмент стал экономике и бюджету не под силу. Невыгоден бюджету и налоговый маневр (снижение ставки экспортной пошлины на нефть и повышение ставок НДС). В 2015–2017 гг. экспортная пошлина на нефть сократится в 1,7 раза, на нефтепродукты – в 1,7–5 раз, а рост НДС будет запаздывать. Поэтому в противовес прежним льготам и росту налоговых вычетов предлагается дополнительное обложение нефтяной отрасли.

Основанием для изъятия дополнительной ренты является накопление у сырьевого сектора девальвационных доходов. Это дало бы около 4% дополнительных доходов бюджета (600 млрд руб.). Осенью 2015 г. предлагалось повысить не только НДС на нефть и экспортную пошлину на газ с 30% до 35% (на 100 млрд руб.), но и экспортную пошлину на нефть – однако не прямым образом (это противоречило налоговому маневру), а путем применения к необлагаемому вычету условного валютного курса, который ниже реального. Столь радикальный план не был принят, но бюджет заморозил снижение экспортных пошлин на нефть с 42% до 36% (эквивалентно потерям для бюджета 222 млрд руб.) с вероятным продлением неснижения на 2017 г.

В феврале 2016 г. объявлено о пересмотре формулы НДС по нефти и корректировке налогового вычета (сейчас – 15 долл./барр.), что при цене нефти 50 долл./барр. даст

дополнительные доходы 650 млрд руб. в год, а при более вероятной цене в 30 долл. доходы бюджета возрастут до 900 млрд руб.

Решения по ужесточению налогов противоречат бизнес-планам сырьевых монополий, сократят в них рабочие места, прибыли и инвестиционные возможности, добыча нефти может снизиться до 100 млн т в год, а значит, упадут и будущие доходы бюджета. Уменьшится мультипликативный эффект роста в нефтегазовом секторе. Труднее станет и обслуживать валютно-номинированный долг. Экспертами отмечается и методологическая ущербность самого понятия «изъятие девальвационных доходов», не применяющегося нигде в мире.

Таким образом, с учетом системной значимости и весомости нефтегазового сектора в экономике страны и краткосрочности бюджетного эффекта от усиления его налогообложения **необходимы компромиссные решения – находящиеся в стадии обсуждения относительно новые предложения по введению налога на финансовый результат по старым месторождениям и на дополнительный доход по новым как постепенная замена экспортной пошлины.**

В перспективе до 2019 г. следует ориентироваться на дальнейшее преодоление несимметричного обложения нефтяного и газового секторов (на нефтяную отрасль налоговая нагрузка выше, если сравнивать крупнейших плательщиков – «Роснефть» и «Газпром»). Повышение НДС на газ и газовый конденсат частично решает проблему; при обложении нефтяного сектора следует учитывать объективный рост себестоимости добычи нефти, затрудняющий дополнительное фискальное давление.

**Бюджетный эффект приватизации и ее альтернативы.** Общая стоимость государственной собственности оценивается суммой от 12 трлн до 18 трлн руб. в зависимости от методики оценки [5]. В бескризисных условиях приватизация, безусловно, является мощным фактором развития рыночных принципов и повышения эффективности управления компаниями. Однако нынешнее состояние бюджета таково, что приватизация рассматривается не как механизм обретения эффективного собственника, а как преимущественно фискальная мера.

По Основным направлениям бюджетной политики на 2016–2018 гг. планировалось получить в бюджет 100–160 млрд руб. [6. С. 142]. Ухудшение экономической конъюнктуры привело к корректировке планов: на 2016–2017 гг. в бюджет запланировано

поступление от приватизации крупных пакетов акций (10–20%-х долей) «Алросы», «Аэрофлота», «Роснефти», «Совкомфлота», ВТБ, «Башнефти» (50%) – всего на сумму от 1 до 1,5 трлн руб.

Возникают принципиальные вопросы: оценка конъюнктуры рынка для благоприятного момента выхода с продажей госсобственности; обоснованность цены продаж; бюджетная эффективность, в частности, сопоставление разового поступления в бюджет и регулярных дивидендов по госпакетам.

Одной из проблем является недостаточный спрос со стороны отечественных и западных инвесторов. По экспертной оценке, при более благоприятной ситуации возможно было бы получение за 19,5%-й пакет «Роснефти» не 650 млрд руб., а до 1 трлн руб.

Бюджетная эффективность приватизации также неочевидна, учитывая ранее произведенные бюджетные ассигнования в приватизируемые активы. Так, с помощью бюджета активно финансировался Внешторгбанк: в 2009, 2014 и 2015 гг. государство через Агентство страхования вкладов выкупало его эмиссию на 700 млрд руб. Возражение вызывает и предложение направлять средства от приватизации на антикризисную поддержку отдельных сфер, предприятий и отраслей. Это нарушает «котловой» принцип финансирования расходов бюджета.

С точки зрения бюджета лучшим решением было бы не форсировать приватизацию как разовую акцию по притоку доходов, а опираться на регулярные потоки дивидендов. Следует отметить, что при устойчивой доле дивидендов от госсобственности на уровне 0,2–0,3% ВВП в абсолютной сумме они постоянно растут. В 2014 г. они на 81,1 млрд руб. превысили утвержденный федеральным законом уровень, в 2015 г. – на 29,8 млрд руб.

По нашим расчетам, при первоначальных условиях, заложенных в Основных направлениях бюджетной политики, т. е. без учета масштабной приватизации, **дисконтированная сумма потоков дивидендов по госпакетам составит 2,6 трлн руб., что превышает прогнозные притоки от приватизации.**

Дополнительный эффект бюджет получит при регулировании размеров дивидендов в ходе реализации права РФ как суверенного собственника. В отношении акций госкомпаний, принадлежащих Росимуществу, в апреле 2016 г. принято решение повысить уровень выплаты с 25% до 50% чистой прибыли, что дополнительно увеличит доходы бюджета на 100 млрд руб. Кроме того, это повысит интерес инвесторов, о чем уже свидетельствует

рост котировок госкомпаний после обнародования решения. При этом, по сути, обозначен остаточный принцип начисления дивидендов – от чистой прибыли, «не распределенной на финансирование инвестиционных проектов и другие цели». Это дает простор для получения преференций по выплате дивидендов. Для строгой интерпретации не следовало бы вводить эту оговорку, а с фискальной точки зрения – желательно распространить норму и на дочерние компании.

С позиции бюджетной эффективности альтернативой приватизации могли бы стать дополнительная эмиссия, размывающая государственный пакет, либо финансирование недополученных доходов бюджета за счет выпуска государственных бумаг. Эмиссия бумаг снижает нагрузку на текущий бюджет и сохраняет поступления в него дивидендов. Кроме того, это находится в русле обозначенной Министерством финансов необходимости развития внутреннего долгового рынка. Новые внутренние заимствования (в 2016–2018 гг. – 0,8–0,9 трлн руб. ежегодно) с опорой на внутреннего инвестора – практически безальтернативный неинфляционный источник финансирования дефицита бюджета. Необходимы дальнейшее разнообразие линейки госбумаг (появились «инфляционные ОФЗ (ОФЗ-ИН), ОФЗ с привязкой купона к индексу денежного рынка RUONIA) и расширение круга инвесторов вплоть до выпуска специального долгового инструмента для физических лиц.

#### **Налогообложение малого и среднего предпринимательства.**

В настоящее время реализуется налоговая поддержка малого и среднего бизнеса в виде расширения круга субъектов, имеющих доступ к специальным налоговым режимам, а также двукратного увеличения порога оборота для упрощенной системы налогообложения до 120 млн руб. в год; обсуждается идея налоговой амнистии в виде трехлетних налоговых каникул. Будучи, по сути, скрытой формой бюджетных расходов, льготы ведут к чистым потерям бюджетной системы, на первый взгляд, оправданным ввиду необходимости стимулирования развития этого экономического сегмента. Однако к любым льготам следует относиться настороженно, поскольку они размыывают экономическую суть налога, провоцируют субъективизм их предоставления.

Как показывает мировой опыт, специальные налоговые стимулы для малых предприятий в конечном счете оказываются неэффективными. Они сдерживают рост предприятий вследствие

«эффекта ловушки малого бизнеса». По оценкам специалистов МВФ, «снижение налогов для малых компаний ведет к так называемой “скученности”, росту числа малых предприятий, стремящихся оставаться немного ниже уровня дохода, при котором постепенно перестает действовать льготный режим» [7].

Следует согласиться с позицией Министерства финансов в том, что «необходимо постепенно отходить от механизма льгот и заменять их при необходимости адресными субсидиями экономическим агентам» [8]. Так, в Чили и во Франции новым инновационным компаниям активно предоставляется прямая бюджетная поддержка. Возможно также сведение к минимуму налоговых искажений для бизнеса за счет повышения норм налоговых вычетов на убытки.

### **Преодоление структурных диспропорций расходов бюджета**

В перспективе, по мере адаптации экономики к новым неопределенно долгим условиям слабой внешнеэкономической конъюнктуры, необходимо сворачивание антикризисных мер как реакции на экзогенные шоки. Бюджет к 2019 г. должен приобрести вид макроэкономического механизма реструктуризации экономики. Этому объективно способствует автоматическая корректировка структуры расходов в пользу расходов в неторгуемых секторах, детерминированная девальвацией.

Должно быть преодолено отношение к бюджету как к самодостаточному институту и механизму, который должен быть сбалансирован любой ценой. Состояние бюджета должно отражать его макроэкономическую роль, а активное сальдо – не быть самоцелью. Одновременно бюджет следует формировать с учетом объективных ограничителей, главным из которых в новых условиях неопределенности цен на нефть становится соблюдение модифицированного «бюджетного правила»: ограничение расходов доходами, сформированными при цене 40–50 долл./барр., выше которой доходы направляются в Резервный фонд. Пополнение суверенных фондов одновременно решает задачи структурной перестройки экономики и позволяет избежать излишнего укрепления рубля, губительного для экономического роста.

Самоограничение по расходам в условиях серьезного дефицита полностью отвечает задачам внутреннего развития и одновременно находится в тренде рекомендуемого экспертами

ОЭСР снижения риска проциклического и малоэффективного наращивания расходов.

В качестве ориентира разумно принять оптимальное значение общего уровня консолидированного бюджета 33% ВВП. При повышении роли регионов это означает постепенное сокращение расходов федерального бюджета до уровня 16–17% ВВП.

Анализ разнонаправленных трендов различных расходов бюджета позволяет в определенной мере судить о приоритетах бюджетной политики (таблица).

**Расходы бюджетов бюджетной системы РФ  
в 2015–2018 гг., % к ВВП**

Показатель	2015	2016	2017	2018	Изменения, 2018 г., % к 2015 г.
Общегосударственные вопросы	40,8	37,4	36,2	34,3	-0,6
Национальная оборона	2,2	2,1	2,1	1,7	-1,4
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	4,3	3,5	3,4	3,1	-1,7
Национальная экономика	3,0	2,7	2,3	1,9	-1,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	5,2	4,6	4,3	3,9	-0,3
Охрана окружающей среды	1,4	1,3	1,2	1,1	0,0
Образование	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5
Культура и кинематография	4,3	4,0	3,9	3,8	0,3
Здравоохранение	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Социальная политика	3,8	3,4	3,5	3,4	1,1
Физическая культура и спорт	14,6	13,6	13,1	12,7	0,0
Средства массовой информации	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,2	0,1	0,1	0,1	0,5
Условно утверждаемые расходы	0,9	1,0	1,0	1,0	

**Источник:** [1. С.117,118].

Решения по модификации структуры расходов должны опираться на стратегические приоритеты. Главными, по нашему мнению, должны быть:

- вложения в человеческий капитал как фактор национальной конкурентоспособности (образование, здравоохранение, наука и социальная политика);
- активизация государственных инвестиций в программном формате преимущественно в несырьевой сектор, включая экспорт;
- развитие инфраструктуры;

- господдержка и госгарантии инвестпроектов частных инвесторов; развитие механизмов проектного и возвратного финансирования; расширение концессионных соглашений.

В настоящее время состав расходов бюджета отражает накопленные структурные диспропорции. С одной стороны, расходы на социальную защиту граждан и оказание социально-значимых услуг (социальная политика, образование, здравоохранение, культура, физическая культура и спорт) составляют примерно 60% всех расходов бюджетной системы РФ; в том числе собственно социальная политика – более трети. Однако из-за сосредоточения значительной массы социальных расходов на уровне регионов в федеральном бюджете они занимают гораздо меньший удельный вес – 35%. Перекладывание части социальных расходов на уровень регионов улучшает состояние федерального бюджета, однако нередко автоматической передачи компенсирующих доходов, требуемой Бюджетным кодексом, не происходит. При невозможности наращивания регионального долга это означает ухудшение оказания социальных услуг на местах.

В номинальном выражении расходы на социальную политику в федеральном бюджете растут быстрее остальных (кроме расходов на оборону). До 2018 г. по Основным направлениям бюджетной политики предусмотрен их рост с 35 до 39%. Однако в реальном выражении расходы на человеческий капитал сокращаются (в 2015 г. – на 3,9%). Ухудшается реальное наполнение самой весомой части этих расходов – социальных гарантий (социальные программы и пенсии).

Практически не растут расходы федерального бюджета на образование и здравоохранение: в реальном выражении в 2015 г. они упали соответственно на 13,5% и 2,2%. Социально ориентированные расходы в целом (из федерального бюджета и бюджетов регионов) остаются на уровне начала 1990-х годов. Общие расходы на образование в РФ составляют 4,0–4,5% ВВП, на здравоохранение – 3,5% ВВП (средние значения по странам ОЭСР составляют соответственно 5,3 и 6,6%). В объеме финансирования здравоохранения на соплатежи населения приходится 30–50% при средневропейском уровне 25% (оценка Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов РФ).

Состояние бюджета диктует текущее сокращение социальных затрат, поскольку их автоматическая индексация в соответствии с инфляцией, а также трансферт из федерального бюджета

в бюджет Пенсионного фонда РФ увеличивают нежелательный дефицит. Выходом является неполная индексация социальных выплат: в 2016–2018 гг. они увеличатся не по фактическим, а по докризисным прогнозам инфляции: в 2016 г. – заморозка индексаций, в 2017 г. – индексация на 4,5% (при плане инфляции в 6,5%), в 2018 г. – на 4% (план – 5,5%). Бюджетная экономия составит 1,6 трлн руб.

Планируется также пересмотр в сторону понижения ряда социальных льгот; предложено повысить пенсионный возраст до 65 лет и для мужчин, и для женщин – с шагом 6–12 месяцев в год; минимальный срок для выхода на военную пенсию будет увеличен с 20 до 30 лет; сократится индексация ряда пособий военным; будет приостановлено начисление дополнительных выплат пенсионерам, работавшим в сельском хозяйстве. Рассматриваются отказ от выплаты пенсий работающим пенсионерам и реформирование (по сути, отмена) системы досрочных пенсий.

Перечисленные меры позволяют технически улучшить состояние бюджета, однако в макроэкономическом плане они тормозят потребительский спрос как один из источников экономического роста. Кроме того, в преддверии выборов номинально расходы вновь начнут активно расти. Необходимо последовательное увеличение в структуре расходов доли затрат на здравоохранение и образование, физическую культуру и спорт. Проблема состоит в трудности избежания «ловушки социальных расходов»: их рост вытесняет расходы, генерирующие развитие, и повышает риск раскручивания инфляционной спирали.

Несмотря на повышение расходов социального характера, они остаются неэффективными. Свидетельство – рост числа бедных в стране (22 млн чел. – каждый седьмой россиянин). Уровень бедности по итогам 2015 г. вырос на 2,2 п. п., до 13,4%. По оценке Всемирного банка, численность бедного населения в 2016 г. увеличится еще на 1,1 млн чел., а уровень бедности повысится до 14,2%. Неэффективность социальных расходов проявляется и в несоблюдении принципа адресности: более 50% социальных выплат транслируется не нуждающимся в поддержке, и наоборот, менее 50% нуждающихся получают такие выплаты.

**Расходы на национальную экономику и инфраструктуру.** По Основным направлениям бюджетной политики на 2016–2018 гг. прогнозируется дальнейшее снижение финансирования экономики: доля расходов в общей их структуре упадет с 12,7%

в 2015 г. до 11,3% в 2018 г. Это не позволяет говорить о стимулирующей роли бюджета и является индикатором потери части роста и качества развития. В сфере расходов на национальную экономику, включая инфраструктуру, необходимо поощрение структурных изменений. Речь идет о поддержке высокотехнологичного несырьевого экспорта, импортозамещении в легкой промышленности и сельском хозяйстве, активизации финансирования транспортного машиностроения, автопрома, прикладной науки.

Очевидным приоритетом является развитие инфраструктуры, в особенности транспортной. Эта проблема актуальна для многих стран. По оценке McKinsey, совокупная стоимость инфраструктурных активов должна составлять в среднем 70% от ВВП. Минимальная потребность в инфраструктурных инвестициях для поддержания экономического роста составляет 3,5% от мирового ВВП, или 57 трлн долл., до 2030 г. Однако в большинстве стран мира инфраструктура недофинансируется на 20–40%. В России инвестиции в инфраструктуру составляют в среднем 3,6–4,2% от ВВП [9]. Это близко к среднемировому показателю, но ниже уровня передовых, а также развивающихся стран (6%) и Китая (8,5%). В 2014 г. Россия занимала 93-е место по рейтингу инфраструктуры, рядом с Индией, Филиппинами, Перу.

Между тем, по оценке Министерства экономического развития РФ, совокупные инвестиции в транспортную инфраструктуру России дают около 0,3 п. п. прироста ВВП. Снижение совокупных транспортных издержек для всех видов товаров на 10% дает дополнительные 0,12% к ВВП (оценка Центра стратегических разработок). Таким образом, недофинансирование инфраструктуры предполагает наращивание бюджетных ассигнований в области дорожного строительства, эксплуатации аэропортов и морских портов, электросетевого комплекса, телекоммуникаций, а также ЖКХ. В целом бюджет должен обеспечивать не менее 65% общих расходов на инфраструктуру, включая гарантии по корпоративным инфраструктурным облигациям, и консолидацию этих ресурсов в ряде федеральных целевых программ (ФЦП) («Развитие транспортной системы России», подпрограммы по отдельным видам транспорта). Остальное финансирование обеспечивается кредитами банков, международных финансовых организаций и банков развития, инфраструктурными облигациями и собственными средствами инфраструктурных компаний.

**Программный подход.** На госпрограммы приходится более половины расходов федерального бюджета. В 2016 г. реализуется 39 из 43 утвержденных государственных программ (развитие высоких технологий, жилье, транспортная и социальная инфраструктура, развитие регионов и пр.). Однако по Основным направлениям бюджетной политики на 2016–2018 гг. планируется снижение доли программных расходов с 54% в 2015 г. до 50% к 2018 г. При этом в абсолютной сумме сокращаются объемы программ по инновационному развитию и модернизации, а также новому качеству жизни при росте финансирования программ сбалансированного регионального развития и в особенности – программ «эффективное государство». Не отрицая важности повышения уровня управления в госсекторе и оптимизации межбюджетных отношений, полагаем более значимым, как минимум, сохранить объемы инновационных направлений бюджета.

Важной проблемой остается эффективность проектов в рамках программ и достижение целевых индикаторов этих программ. Счетная палата периодически регистрирует нарушения выполнения ФЦП, в том числе факты недостижения требуемых значений, несмотря на своевременное и полное финансирование из федерального бюджета. Исполнение расходов по ряду программ идет с отставанием (к примеру, на начало марта 2016 г. вообще не приступали к реализации утвержденной программы «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 годы»). Эти факты дискредитируют идею программного формата. Отказ от неэффективных программ на стадии предварительного бюджетного анализа или перенос сроков неактуальных программ – серьезный резерв экономии расходов (по экспертной оценке, 150–200 млрд руб. в год).

**Реструктуризация расходов.** За счет чего же повышать расходы на образование, здравоохранение, а также на финансирование точек роста в экономике? В условиях невозможности прямого повышения налогов бюджета – за счет сокращения ряда расходов, остающихся, к сожалению, в приоритете. Это расходы оборонного характера, на национальную безопасность и правоохранительную деятельность и общегосударственные вопросы. В 2015 г. они превысили 40% расходов федерального бюджета и составили 6,9 трлн руб., или 9,5% ВВП. В этой сумме доминируют расходы на национальную оборону, уровень которых (20% бюджета и 4,3% ВВП) является одним из самых высоких

(РФ находится на 3-м месте после США и Израиля); для сравнения: в Евросоюзе в среднем оборонные расходы составляют 1,7% ВВП. Программа вооружений на ближайшие 10 лет оценивается в 20 трлн руб., что сопоставимо с объемом всех инвестиций в основные фонды (17,7 трлн руб. в 2015 г.).

Безусловно, рост расходов в ВПК стимулирует экономический рост и занятость, имеет определенный мультипликативный эффект. Важен и взаимный трансфер технологий между гражданскими отраслями и оборонной отраслью; все чаще наблюдается первичный импульс роста именно в гражданском, а не оборонном секторе.

По Основным направлениям бюджетной политики на 2016–2018 гг. прогнозируется незначительное снижение доли оборонных расходов в ВВП до 3,1% в 2018 г., видимо, за счет прогнозируемого снижения геополитической напряженности. Однако судить, по каким именно статьям это произойдет, не представляется возможным: по экспертной оценке, до 70% закрытых статей бюджета, которые занимают минимум 1/5 его часть, относится к разделу «Национальная оборона», а доля закрытых расходов на поддержание обороноспособности в непрограммной части федерального бюджета – 55%.

**Бюджетное администрирование.** Улучшение бюджетного администрирования, бюджетный контроль – одно из приоритетных направлений бюджетной политики на перспективу. Доосвоение выделенного финансирования является важным резервом бюджета. На счетах исполнителей инвестпроектов, госкомпаний и госпредприятий скапливаются огромные суммы. По данным Счетной палаты, в бюджете 2016 г. остаются нераспределенными 65 млрд руб., а также остатки 2015 г. Кроме того, главные распорядители не использовали 235 млрд руб. [10]. По данным Счетной палаты РФ, расходы федерального бюджета за 2 месяца 2016 г. исполнены на уровне 66% к прошлому году, в том числе по национальной экономике – на 28% [11].

Это говорит не только о неудовлетворительном администрировании при исполнении бюджета, но и о низкой эффективности и обоснованности многих расходов в принципе. При финансировании только разумных и действительно необходимых программ и расходов автоматически снимается вопрос об активизации государственных заимствований, остающихся довольно дорогими в условиях сохранения системных рисков.



Анализ основных векторов бюджетной политики приводит к следующим выводам. Бюджет, будучи механизмом перераспределения, отражает все структурные дефекты и трудности современной российской экономики. Не может быть здорового сбалансированного бюджета в несбалансированной недиверсифицированной экономике. Структура доходов бюджета ярко отражает сырьевой характер национального хозяйства, очевидную налоговую опору на нефтегазовый сектор. В условиях политической невозможности дальнейшего налогового давления на бизнес власти стремятся нарастить доходную часть чрезвычайными тактическими мерами – ростом квазилогов, не до конца продуманной приватизацией, улучшением налогового администрирования. Однако стратегического видения бюджетных доходов у финансовых властей, по нашему мнению, нет, поскольку не начаты серьезные меры по диверсификации экономики, за что отвечают экономические ведомства. По сути, отсутствует консенсус экономических и финансовых властей относительно перспектив развития.

Расходная часть бюджета также отражает изъяны экономической политики. Приоритетами бюджета (в особенности федерального) остаются расходы по содержанию госсектора, оборонного комплекса и национальной безопасности. На периферии остаются инвестиционные расходы, включая инфраструктуру, вложения в человеческий капитал – именно то, что должно формировать будущую здоровую экономику. Основная масса социальных расходов передается на региональный уровень без обеспечения ресурсами, что усиливает напряженность территориальных бюджетов.

В целом бюджетная политика является набором конъюнктурных мер реактивного характера. Между тем она должна быть инструментом активной перестройки экономики и общества даже в нынешних сложных условиях. При формировании бюджетной политики на 2017–2019 гг. в условиях макроэкономической неопределенности и волатильности целесообразно учитывать объективные ограничители по линии формирования доходов, невозможность сокращения публичных бюджетных обязательств и опасность расходования резервных фондов до критического для экономической безопасности уровня. Одновременно бюджетная

политика должна учитывать стратегическую цель смены внешнеориентированной модели национальной экономики на модель роста на основе внутреннего спроса. Это означает маневр в части расходов бюджета: наращивание расходов на национальную экономику в части государственных инвестиций в несырьевой сектор и инфраструктуру, а также в человеческий капитал (образование, здравоохранение, наука) при относительном снижении расходов общегосударственного и оборонного характера и стабилизации социальных расходов.

## Литература

1. Основные направления бюджетной политики на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов. – URL: [http://minfin.ru/ru/document/?id\\_4=64713](http://minfin.ru/ru/document/?id_4=64713)
2. Годовой отчет МВФ 2015. С. 13. URL: [https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar/2015/pdf/ar15\\_rus.pdf](https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar/2015/pdf/ar15_rus.pdf)
3. О девальвационных эффектах налоговых новаций Минфина // Ведомости. – 2015. – 11 окт.
4. Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: [http://minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/index.php#ixzz471mwXV5M](http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/index.php#ixzz471mwXV5M).
5. Допинг для сырьевых достижений // Коммерсантъ. – 2015. – 16 окт. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2855016>
6. Королева А. Приватизация всплывает на поверхность // Expert Online. – 2016. – 15 янв.
7. Гаспар В. и Де Мой Р. Вообразите, как налогово-бюджетная политика может способствовать инновациям. – 2016. 31 март. URL: <https://www.imf.org/external/russian/np/blog/2016/033116r.pdf>
8. Выступление министра финансов А. Силуанова на расширенном заседании коллегии Минфина России. – 2016. 20 апр. URL: [http://minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/index.php#ixzz471p3EGPj](http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/index.php#ixzz471p3EGPj)
9. Ганелин М., Васин С. Инфраструктура России. Большому кораблю – большое плавание. Аналитический обзор Газпромбанка. URL: [http://www.gazprombank.ru/upload/iblock/209/gpb\\_infrastructure\\_09072014.pdf](http://www.gazprombank.ru/upload/iblock/209/gpb_infrastructure_09072014.pdf)
10. Бюджет карман не тянет // Коммерсантъ – 2016. – 15 янв. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2891423>
11. Оперативный доклад о ходе исполнения федерального бюджета за январь-февраль 2016 г. URL: <http://audit.gov.ru/activities/audit-of-the-federal-budget/26297/>