

## ФЕДЕРАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ НА 2017–2019 ГОДЫ<sup>1</sup>

И.Соколов

*В проекте закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» 2016 год охарактеризован как период адаптации к внешнеэкономическим вызовам. Планируется, что на смену ему придет этап выхода на параметры сбалансированного развития экономики. Что, впрочем, потребует среди прочего определенных изменений в объеме и структуре расходов бюджета для проведения бюджетной консолидации и достижения целевых ориентиров по размеру дефицита бюджета.*

13 октября 2016 г. на заседании Правительства Российской Федерации был рассмотрен проект закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее – законопроект). В законопроекте изложены предварительные оценки исполнения федерального бюджета за 2016 г.<sup>2</sup>, а также основные параметры и концептуальные изменения бюджетной системы, запланированные на ближайшую трехлетку.

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

В этом году Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики (ОНБП, ОННП, ОНТПП) впервые обсуждались на заседании правительства не в мае-июне, как в прежние годы, а за неделю до рассмотрения самого проекта федерального бюджета с подробной пояснительной запиской к нему, что фактически обесценивает значимость их представления как документов, на основе которых должен разрабатываться законопроект о федеральном бюджете.

Законопроект сформирован на основе базового варианта прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 г. и 2018 и 2019 гг., основные параметры которого представлены в *табл. 1*.

### Внешние и внутренние факторы и условия

С точки зрения внешних условий развития отечественной экономики, проектировки подразумевают продолжающееся замедление темпов мирового экономического роста, в результате чего не ожидается улучшение конъюнктуры цен и спроса на товары российского экспорта. Также предполагается сохранение режима санкций на протяжении всего рассматриваемого периода. По предварительной оценке, в 2016 г. средняя

<sup>1</sup> Статья из ОМЭС №16(34) Октябрь 2016 г. Опубликовано под названием «Федеральный бюджет на 2017–2019 годы: о чем говорят его основные параметры».

<sup>2</sup> Оценка исполнения бюджета за 2016 г. представлена с учетом внесенных в октябре 2016 г. поправок к действующему закону.

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ БАЗОВОГО ВАРИАНТА ПРОГНОЗА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РФ НА 2017–2019 ГГ.

	2015	2016	2017	2018	2019
ВВП, млрд руб.	80804,0	82815,0	86806,0	92296,0	98860,0
Темп прироста ВВП, % к пред. году	-3,7	-0,6	0,6	1,7	2,1
Средняя цена нефти марки Urals, долл./барр.	51,2	41,0	40,0	40,0	40,0
Среднегодовой курс рубля к доллару США, руб. за долл.	60,7	67,5	67,5	68,7	71,1
Индекс потребительский цен в годовом исчислении, %	12,9	5,8	4,0	4,0	4,0

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

цена на нефть марки Urals составит 41 долл./барр., в 2017–2019 гг. она прогнозируется на стабильном уровне в 40 долл./барр.

Что касается внутренних факторов, то ожидается возобновление роста российской экономики после двухлетнего спада: темп роста ВВП в 2017–2019 гг. достигнет 0,6, 1,7 и 2,1% соответственно. При умеренном номинальном росте внутреннего спроса и относительно стабильной курсовой динамике замедление инфляции до 4% в год должно благоприятно отразиться на экономическом развитии. Курс национальной валюты будет колебаться в интервале 67,5–71,1 рубля за доллар.

В целом 2016 год в законопроекте о бюджете охарактеризован как период адаптации к внешнеэкономическим вызовам 2014–2015 гг. Планируется, что на смену ему должен прийти период выхода на параметры сбалансированного развития экономики.

Основные характеристики федерального бюджета сформированы в соответствии с базовым вариантом прогноза социально-экономического развития (см. табл. 2).

**Доходы**

В 2017–2019 гг. прогнозируется снижение доходов федерального бюджета с 16,1% ВВП в 2016 г. до 15,0% ВВП к 2019 г., что будет обусловлено в

Таблица 2

ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

	Млрд руб.					% ВВП				
	2015 (факт)	2016* (оценка)	2017 (проект)	2018 (проект)	2019 (проект)	2015 (факт)	2016 (оценка)	2017 (проект)	2018 (проект)	2019 (проект)
<b>Доходы</b>	<b>13 659</b>	<b>13 369</b>	<b>13 437</b>	<b>13 989</b>	<b>14 825</b>	<b>16,9</b>	<b>16,1</b>	<b>15,5</b>	<b>15,2</b>	<b>15,0</b>
В том числе:										
нефтегазовые доходы	5863	4 778	5 029	5 133	5 370	7,3	5,8	5,8	5,5	5,4
ненефтегазовые доходы	7797	8 591	8 408	8 856	9 455	9,6	10,4	9,6	9,6	9,6
<b>Расходы</b>	<b>15 620</b>	<b>16 403</b>	<b>16 181</b>	<b>15 978</b>	<b>15 964</b>	<b>19,3</b>	<b>19,8</b>	<b>18,6</b>	<b>17,3</b>	<b>16,1</b>
<b>Дефицит (-) / профицит (+)</b>	<b>-1 961</b>	<b>-3 034</b>	<b>-2 744</b>	<b>-1 989</b>	<b>-1 139</b>	<b>-2,4</b>	<b>-3,7</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,2</b>
Ненефтегазовый дефицит	-7 823	-7 812	-7 773	-7 122	-6 509	-9,7	-9,4	-9,0	-7,7	-6,5

\* Приведенные параметры предварительной оценки исполнения федерального бюджета за 2016 г. учитывают поступления средств, связанные с продажей 19,5% акций ПАО «Роснефть». Ожидается, что сделка будет проведена до конца 2016 г.

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

первую очередь динамикой нефтегазовых поступлений, которые сокращаются с 5,8% ВВП в 2016–2017 гг. до 5,4% ВВП к 2019 г. Объем ненефтегазовых доходов окажется устойчивым и согласно бюджетным проектам не опустится ниже 9,6% ВВП, что соответствует уровню 2015 г. Заметный рост ненефтегазовых доходов в 2016 г. (до уровня 10,4% ВВП) является следствием ожидаемого поступления дополнительных доходов от частичной приватизации ПАО «Роснефть».

Объем поступлений по всем статьям ненефтегазовых доходов (кроме ввозных пошлин, снижение которых предполагается на уровне 0,1 п.п. ВВП), в 2017–2019 гг. прогнозируются на уровне или выше их оценки 2016 г. (примерно 0,1 п.п. ВВП). Наиболее заметный рост поступлений ожидается по НДС (на товары, реализуемые на территории РФ): +0,4 п.п. ВВП к 2019 г. (см. табл. 3).

Таблица 3

## ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В 2017–2019 ГГ.

	Млрд руб.					% ВВП				
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Доходы всего</b>	<b>13659</b>	<b>13369</b>	<b>13437</b>	<b>13989</b>	<b>14825</b>	<b>16,9</b>	<b>16,1</b>	<b>15,5</b>	<b>15,2</b>	<b>15,0</b>
<b>Нефтегазовые доходы</b>	<b>5 863</b>	<b>4 778</b>	<b>5 029</b>	<b>5 133</b>	<b>5 370</b>	<b>7,3</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>5,6</b>	<b>5,4</b>
<i>из них:</i>										
НДПИ	3 160	2 819	3 278	3 386	3 527	3,9	3,4	3,8	3,7	3,6
вывозные пошлины	2 703	1 959	1 750	1 746	1 843	3,3	2,4	2,0	1,9	1,9
<b>Ненефтегазовые доходы</b>	<b>7797</b>	<b>8 591</b>	<b>8 408</b>	<b>8 856</b>	<b>9 455</b>	<b>9,6</b>	<b>10,4</b>	<b>9,7</b>	<b>9,6</b>	<b>9,6</b>
<i>из них:</i>										
налог на прибыль организаций	491	465	599	635	686	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
НДС на товары, реализуемые на территории РФ	2 448	2 637	2 888	3 205	3 559	3,0	3,2	3,3	3,5	3,6
НДС на товары, ввозимые на территорию РФ	1 785	1 910	2 001	2 119	2 265	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3
акцизы на товары, производимые на территории РФ	528	623	791	854	894	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ	54	57	51	50	52	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
ввозные пошлины	560	542	529	538	558	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6

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

Устойчивость ненефтегазовых налоговых поступлений, а также частичная компенсация падения нефтегазовых доходов в среднесрочной перспективе будут поддерживаться мерами по мобилизации дополнительных доходов в бюджет. К наиболее значимым мерам можно отнести:

- запланированное на 2018–2020 гг. завершение «налогового маневра», которое повлечет за собой рост ставок по НДПИ на нефть и нефтепродукты с одновременной отменой экспортных пошлин на них и изменениями системы взимания акцизов на нефтепродукты. Также в пилотном режиме предполагается начать внедрение налога на добавленный доход (НДД). В целом в сфере налогообложения добычи нефти и газа в среднесрочной перспективе планируется сбалансировать уровень налоговой нагрузки на нефтяную и газовую отрасли;

- увеличение минимального норматива дивидендов по государственным акциям и госкомпаниям – с 25 до 50%;
- создание единой системы администрирования доходов бюджетной системы путем внедрения унифицированной методологической базы. Ожидается, что эта инициатива приведет к росту собираемости доходов и будет способствовать снижению административной нагрузки.

Однако, по нашему мнению, ожидаемые эффекты от реализации последней меры явно переоценены. Во-первых, ожидаемое улучшение качества администрирования импорта за счет интеграции информационных систем (ИС) ФТС и ФНС может повысить налоговую базу НДС по импорту, однако с учетом того, что большая часть удержанного при таможенном декларировании налога впоследствии принимается к вычету по «внутреннему» НДС, общий эффект для поступлений этого налога может оказаться гораздо скромнее.

Во-вторых, при прочих равных условиях увеличение таможенной стоимости приведет к росту таможенных пошлин, что в свою очередь увеличит издержки поставщиков и вызовет либо рост цен (инфляцию), либо снижение прибыли (выпадающие доходы от налога на прибыль).

В-третьих, что касается АСК НДС-2 (информационная система ФНС), введенной в действие в 2015 г. то она выявляет те компании, которые не показывают реализацию, хотя осуществляют закупочные операции, тем самым сужая выборку контрольно-ревизионной деятельности ФНС. Фискальный эффект в 2015 г. оценивался на уровне 150 млрд руб., но с учетом усложнения «обналичивания» средств в целом и факта действия АСК НДС-2 с 2015 г. фискальный эффект преимущественно был реализован в год ввода в эксплуатацию данной системы и едва ли может проявляться впоследствии в виде существенных дополнительных ежегодных доходов.

### **Расходы и бюджетные правила**

Расходы федерального бюджета на 2017–2019 гг. сформированы в рамках бюджетных правил. В среднесрочном периоде предполагается возобновить реализацию механизма бюджетных правил с целью ослабить чувствительность бюджетной системы к волатильности мировых цен на нефть. Согласно предварительным проектировкам, новая редакция бюджетных правил в полном объеме начнет действовать с 2020 г., при этом 2017–2019 гг. объявлены переходным периодом из-за необходимости избежать слишком быстрого сжатия расходов до уровня, предусмотренного концепцией новых бюджетных правил.

В соответствии с предложениями Минфина России, предельный объем расходов федерального бюджета планируется с 2020 г. определять как сумму трех компонентов: 1) базового объема нефтегазовых доходов, рассчитанного при базовой цене на нефть на постоянном уровне в 40 долл./барр. марки Urals и базовом обменном курсе рубля; 2) объема ненефтегазовых доходов, рассчитанных в соответствии с базовым вариантом среднесрочного прогноза Минэкономразвития России; 3) расходов по обслуживанию долга. При этом в случае, когда прогнозный объем средств Резервного фонда на 1 января первого года планового периода опускается ниже уровня в 5% ВВП, предельный объем использования средств Резервного фонда на очередной бюджетный год не может превышать 1% ВВП и, исходя из этого, корректируется предельный объем расходов.

Такая конструкция правил ориентирована на снижение влияния колебаний нефтяных цен на внутренние цены и курс, бюджетная же политика сопрягается с задачами денежно-кредитного регулирования. Очевидно, что в условиях, когда первая и третья компоненты формулы будут вести себя ациклично, вторая – проциклично и наличие дефицита не предусматривается, проведение активной бюджетной политики в принципе невозможно. Наряду с тезисами о масштабной приватизации и стабилизации налоговой нагрузки это указывает на то, что взят курс на сокращение доли прямого участия государства в экономике.

Сама конструкция правил в долгосрочной перспективе не выглядит достаточно устойчивой, так как сохранение привязки расходов к цене на нефть имеет смысл только в случае, если бюджетные правила опираются на более или менее правдоподобную гипотезу, описывающую закономерности движения цен на нефть<sup>1</sup>. Иначе доверие к правилам может быть подорвано, и тогда неизбежен их пересмотр, как уже было с их версией от 2004 г.

Также бюджетным правилом с 2020 г. предполагается ограничить базовый уровень заимствований объемом расходов по обслуживанию долга (0,8–1,0% ВВП в год). Что в принципе верно, так как критичен не столько сам размер долга, сколько объем расходов на его обслуживание. Однако надо учитывать следующие моменты: уже в 2018 г. расходы на обслуживание долга при гипотезе, согласно которой дефицит будет сокращаться, подойдут к верхней границе (0,93% ВВП); запланировано ежегодное привлечение внутренних заимствований на сумму более 1 трлн руб.; сохраняются проблемы с растущими долгами регионов и несбалансированностью Пенсионного фонда Российской Федерации. Все вышеперечисленное в совокупности свидетельствует о малой реалистичности этого ограничения.

Задача перехода к новым бюджетным правилам с 2020 г. предопределяет необходимость проведения бюджетной консолидации, которая запланирована на переходный период 2017–2019 гг. Предстоящая бюджетная консолидация предполагает в большей степени сжатие объема расходных обязательств государства с одновременным повышением их эффективности.

Так, в рассматриваемом периоде расходы федерального бюджета сокращаются как в номинальном выражении почти на 0,5 трлн руб. к уровню 2016 г., так и в долях ВВП – почти на 4 п.п. (с 19,8% ВВП в 2016 г. до 16,1% в 2019 г.).

Важно также учитывать не только общие объемы, но и структуру расходов федерального бюджета, которая ухудшалась в последние годы. Как результат, росли расходы только по трем направлениям, причем все они не относятся к производительным – национальная оборона, социальная политика, обслуживание долга. Среди стран, не находящихся в состоянии войны, Россия – один из рекордсменов по величине расходов на оборону. Расходы на пенсии устойчиво растут, и без пенсионной реформы этот тренд в ближайшие годы едва ли изменится.

Проблема госдолга обострилась на региональном уровне – за последние годы наблюдался неуправляемый прирост объема государственно-го долга субъектов Федерации. Регионы, повышая заработные платы работникам бюджетной сети, не только отказываются от бюджетных

1 Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? / Е.Т. Гурвич, И.А. Соколов // М., Вопросы экономики, № 4, 2016.

Таблица 4

РАСХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ПО СТАТЬЯМ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ КЛАССИФИКАЦИИ  
НА 2017–2019 ГГ.

	Млрд руб.					% ВВП				
	2015	2016	2017	2018	2019	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Расходы всего, в том числе:</b>	<b>15620</b>	<b>16403</b>	<b>16181</b>	<b>15978</b>	<b>15964</b>	<b>19,3</b>	<b>19,8</b>	<b>18,6</b>	<b>17,3</b>	<b>16,1</b>
Общегосударственные вопросы	1118	1098	1170	1126	1115	1,4	1,3	1,3	1,2	1,1
Национальная оборона	3181	3889	2840	2728	2856	3,9	4,7	3,3	3,0	2,9
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	1966	1943	1968	1945	2007	2,4	2,3	2,3	2,1	2,0
Национальная экономика	2324	2166	2292	2247	2054	2,9	2,6	2,6	2,4	2,1
Жилищно-коммунальное хозяйство	144	57	60	30	27	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
Охрана окружающей среды	50	65	76	78	80	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Образование	611	558	568	589	586	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6
Культура и кинематография	90	92	94	88	80	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Здравоохранение	516	466	377	394	360	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4
Социальная политика	4265	4631	5080	4962	5054	5,3	5,6	5,9	5,4	5,1
Физическая культура и спорт	73	66	86	55	34	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
СМИ	82	76	74	68	67	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Обслуживание государственного долга	519	640	729	848	870	0,6	0,8	0,8	0,9	0,9
Межбюджетные трансферты	682	656,4	768	770	776	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8

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

инвестиций, но и наращивают долги вследствие растущих дефицитов консолидированных бюджетов. Так, если до 2012 г. многие субъекты РФ имели незначительный государственный долг, то уже к началу 2016 г. у 14 регионов объем государственного долга превысил 100% налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов.

Более того, в кризисной ситуации последних лет адаптация федерального и региональных бюджетов к «новой реальности» происходила в основном за счет сокращения расходов по статьям, определяющим будущее страны и регионов, – расходов инвестиционного характера.

Бюджетные проектировки на 2017–2019 гг. хотя и не переламывают ранее сформировавшиеся тенденции, все же содержат определенные позитивные сдвиги в структуре расходов (табл. 4). В частности, сокращаются расходы на оборону, запланировано снижение социальных расходов, хотя это, скорее, инерционное движение при общей бюджетной консолидации, нежели осознанное изменение характера бюджетной политики. Последний тезис можно проиллюстрировать тем, что расходы на здравоохранение и образование также несколько снижаются в долях ВВП.

#### Почему бюджетная политика может измениться

Существуют три предпосылки для кардинального пересмотра характера бюджетной политики:

1. Долгое время зависимый от сырьевых поступлений бюджет стал серьезным сдерживающим фактором и даже тормозом структурной перестройки экономики: гарантированные рентные доходы и отсутствие спроса со стороны сырьевого сектора на прямую бюджетную поддержку дестимулировали меры по изменению структуры экономики. Начи-

ная с 2015 г. объем перераспределяемой через бюджет нефтяной ренты устойчиво сокращается, что создает условия для изменения приоритетов бюджетных расходов.

2. Одной из целей бюджетной политики провозглашалось снижение дефицита, однако наличие резервов в суверенных фондах позволяло не искать ответов на стоящие перед бюджетом вызовы долгосрочной сбалансированности (старение населения, инерционно-негибкая структура расходов с перекосом в социальные и силовые направления, изменение структуры поступлений в бюджет, теневой сектор и низкая стабильность банковской системы). Сейчас очевидно, что Резервный фонд исчерпается полностью в 2017 г., а ликвидных средств ФНБ (не размещенных в инфраструктурных проектах) едва хватит, чтобы сбалансировать федеральный бюджет в плановом периоде. Эта ситуация тоже подталкивает к переосмыслению подходов к бюджетной политике.

3. «Самовоспроизводящийся» размер долга консолидированных бюджетов субъектов РФ при педантичном исполнении «указных» показателей окончательно перенесет проблему сбалансированности региональных бюджетов на федеральный уровень, который уже не имеет собственных резервов по поддержанию устойчивости не только бюджетной системы в целом, но и самого федерального бюджета. Проводимая бюджетная политика ведет к нарастанию фискального разрыва и ухудшению долгосрочной бюджетной устойчивости, что фактически означает откладывание кризисных явлений в государственных финансах на не совсем уже отдаленную перспективу.

### Дефицит и бюджетная стратегия

Ожидается, что меры по бюджетной консолидации должны привести к значительному снижению объема дефицита федерального бюджета темпами, равными примерно 1% ВВП в год (табл. 2). Так, к концу 2019 г. общий объем дефицита должен составить около 1% ВВП относительно его ожидаемой величины в 3,7% ВВП в 2016 г. (4,5% ВВП без учета доходов от частичной приватизации акций ПАО «Роснефть»). За этот период нефтегазовый дефицит также заметно сократится – до 6,5% ВВП в 2019 г. (почти на 3 п.п. ВВП относительно уровня 2016 г.).

Таблица 5

#### ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕФИЦИТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2017–2019 ГГ. (МЛРД РУБ.)

	2016	2017	2018	2019
<b>Источники финансирования дефицита</b>	<b>3034</b>	<b>2744</b>	<b>1989</b>	<b>1139</b>
<i>Использование Резервного Фонда и ФНБ</i>	<i>2144</i>	<i>1812</i>	<i>1140</i>	<i>137</i>
<i>Не связанные с использованием Резервного фонда и ФНБ</i>	<i>890</i>	<i>932</i>	<i>849</i>	<i>1002</i>
<i>Источники внутреннего финансирования дефицита</i>	<i>897</i>	<i>1136</i>	<i>1078</i>	<i>1130</i>
государственные ценные бумаги	449	1050	1050	1050
приватизация	382*	138	14	14
бюджетные ссуды и кредиты, предоставленные внутри страны	-183	29	133	155
Прочие	249	-81	-119	-89
<i>Источники внешнего финансирования дефицита</i>	<i>-7</i>	<i>-203</i>	<i>-229</i>	<i>-127</i>

\* Сумма включает доходы от продажи пакета акций ПАО АНК «Башнефть».

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

На фоне общего сокращения объема дефицита в плановом периоде существенно изменится соотношение источников его финансирования (табл. 5). В то время как в 2016 г. около 70% дефицита покрывается за счет средств суверенных фондов, к 2019 г. до 90% всего объема дефицита будет компенсироваться источниками внутреннего финансирования дефицита, преимущественно государственными ценными бумагами. Такая структура источников финансирования дефицита учитывает исчерпание средств Резервного фонда уже в 2017 г. и сохранение к концу 2019 г. средств ФНБ в объеме 3,1% ВВП.

В то же время приходится признать, что текущая структура расходов бюджета и сложившиеся тенденции по ее изменению не отвечают требованиям долгосрочной бюджетной устойчивости и долгосрочного устойчивого экономического роста.

В условиях снижения доходов государства проведение бюджетного маневра в пользу производительных расходов сталкивается с серьезными ограничениями: его надо осуществлять на фоне сокращения общего объема расходов бюджета расширенного правительства. Для того, чтобы к 2019–2020 гг. дефицит бюджета оказался не более 1–1,5% ВВП, а предельный объем расходов бюджета расширенного правительства не превышал 33–34% ВВП, можно некоторое время использовать «инфляционное расширение» экономики: сохраняя на текущем номинальном уровне непроизводительные расходы, индексировать на уровне инфляции или выше производительные. Однако затем предстоит перейти к политике «долгового тормоза» (нулевому бюджетному сальдо в реальном выражении, в расчете за рассматриваемый период), реализовав необходимые изменения в бюджетных правилах и приняв среднесрочные программы бюджетной консолидации. ●