Заключение

Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 г.»

Москва, 2015

Оглавление

1. Краткая характеристика среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2017 г. 3
2. Анализ основных параметров федерального бюджета 5
2.1. Общая характеристика 5
2.2. Прозрачность и открытость бюджета 6
3. Анализ структуры и динамики доходов федерального бюджета 12
3.1. Налоговые доходы и доходы от внешнеэкономической деятельности 12
3.2. Доходы от приватизации и использования государственного имущества 18
4. Общая характеристика расходной части федерального бюджета 31
5. Анализ расходов по отдельным направлениям финансирования 38
5.1. Расходы на общегосударственные вопросы 38
5.2. Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность 43
5.3. Расходы на инфраструктуру 45
5.4. Расходы на поддержку сельского хозяйства 48
5.5. Расходы на научные исследования и опытно-конструкторские разработки 49
5.6. Расходы на образование 54
5.7. Расходы на здравоохранение 63
5.8. Расходы на социальную политику 66
5.9. Расходы на межбюджетные трансферты регионам 80
6. Долговая политика и управление долгом 91
Приложение. Анализ прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг. 96

1. Краткая характеристика среднесрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2017 г.

Результаты развития российской экономики в 1-м полугодии 2015 г. свидетельствуют о продолжении экономического спада. По предварительной оценке Росстата, ВВП в 1-м полугодии 2015 г. сократился на 3,4% по сравнению с 1-м полугодием 2014 г., промышленное производство – на 2,7%, инвестиции в основной капитал – на 5,4%. Спад потребления оказался еще более глубоким: оборот розничной торговли снизился на 8% по сравнению с аналогичным периодом 2014 г. Спад в реальных доходах – более умеренный: реальные располагаемые доходы домашних хозяйств уменьшились на 3,1%, однако средняя зарплата снизилась на 8,5% в реальном выражении. Индекс потребительских цен за первые три месяца 2015 г. достиг 8,6%, или 16% к июлю 2014 г.

Июльские данные свидетельствуют о преобладании негативных тенденций. Августовское снижение нефтяных цен и последовавшее за ним серьезное ослабление рубля лишь усугубили проблемы в российской экономике. В этих условиях Министерство экономического развития предполагает три варианта социально-экономического развития на 2016 г. и плановый период до 2018 г.: базовый, целевой и консервативный.

Базовый вариант характеризует основные макроэкономические параметры развития экономики в условиях сохранения консервативных тенденций изменения внешних факторов и консервативной бюджетной политики, в том числе в части социальных обязательств государства.

Целевой вариант разработан в соответствии с поручением Президента Российской Федерации и предполагает выход российской экономики на траекторию устойчивого роста с темпами не ниже среднемировых, снижение инфляции до уровня 4% и рост производительности труда не менее чем на 5% при одновременном обеспечении макроэкономической сбалансированности.

Консервативный вариант прогноза рассматривает развитие российской экономики в условиях более низкой динамики цен на сырьевую конъюнктуру, прежде всего на нефть и природный газ. Предполагается, что в 2016–2018 гг. среднегодовая цена на нефть Urals снизится до 40 долл. США за баррель и стабилизируется на этом уровне на протяжении всего прогнозного периода.

При этом для разработки параметров федерального бюджета на 2016 г. используются параметры *базового варианта прогноза*. Этот вариант прогноза социально-экономического развития опирается на рыночные ожидания в отношении рынка энергоносителей, отраженные в консенсус-прогнозе мировых агентств, в его основу была заложена величина среднегодовой цены на нефть Urals в 2016 г. 50 долл. за баррель, в 2017 г. – 52 долл., в 2018 г. – 55 долл. за баррель. В рамках этого варианта ожидается также опережающее по отношению к ценам на нефть снижение стоимости экспортируемого газа в связи с усилением конкуренции на европейских газовых рынках. В социальной сфере базовый вариант предусматривает повышение уровня жизни населения на основе умеренного увеличения социальных обязательств государства и бизнеса. Потребительский спрос будет, с одной стороны, ограничиваться сдержанной динамикой доходов населения, а с другой – поддерживаться постепенным оживлением потребительского кредитования. Рост ВВП в 2016 г. прогнозируется на уровне 0,7%, в дальнейшем по мере восстановления инвестиционного и потребительского спроса темпы роста экономики повысятся до 1,9% в 2017 г. и до 2,4% в 2018 г.

Сопоставление параметров базового варианта прогноза с оценками наших экспертов приводит к выводу, что результаты прогноза основных макропараметров представляются излишне оптимистичными. Согласно нашему актуальному на дату составления данного отзыва прогнозу рост российской экономики в 2016 г. ожидается только в самом оптимистичном сценарии и не превысит десятых долей процента. В базовом сценарии прогноза, рассчитанном на основе исходных условий, сопоставимых с условиями базового прогноза Министерства экономического развития в 2016 г., в российской экономике продолжится спад (на 1,6%).

По оценкам наших экспертов, в 2016 г. отрицательная динамика сохранится и для других основных макроэкономических показателей: для инвестиций в основной капитал, для оборота розничной торговли, для реальных располагаемых доходов населения. Продолжение инвестиционного спада в российской экономике будет вызвано сохранением неблагоприятного инвестиционного климата, низкой предпринимательской уверенностью, достаточно высокими процентными ставками по кредитам реальному сектору экономики. Ожидания более долговременного спада в потреблении домашних хозяйств у наших экспертов связаны со значительной долговой нагрузкой населения и величиной процентных платежей по банковским кредитам, уменьшающим располагаемые ресурсы домохозяйств, доступные для расходов на

потребление и формирование сбережений. В свою очередь, реальные располагаемые доходы населения продолжат сокращаться вслед за общим спадом в экономике.

2. Анализ основных параметров федерального бюджета

2.1. Общая характеристика

В табл. 1 представлены основные параметры федерального бюджета в 2014–2016 гг.

Таблица 1

Основные параметры федерального бюджета в 2014–2016 гг., млрд руб. и % ВВП

	2014 г. (отчет)	**2015 г. (оценка)**	**2016 г.**	
			Федеральный закон № 384-ФЗ	**Законопроект**
1	2	3	4	5
Доходы, всего	**14 496,9**	**13 251,3**	**15 795,5**	**13 738,5**
% к ВВП	*20,3*	*18,0*	*19,0*	*17,5*
Нефтегазовые доходы	7 433,8	5 879,9	8 032,0	6 044,9
% ВВП	*10,4*	*8,0*	*9,7*	*7,7*
Ненефтегазовые доходы	7 063,1	7 371,4	7 763,5	7 693,6
% ВВП	*9,9*	*10,0*	*9,3*	*9,8*
Расходы, всего	**14 831,6**	**15 417,3**	**16 271,8**	**16 098,7**
% к ВВП	*20,8*	*21,0*	*19,6*	*20,5*
Дефицит (–) / профицит (+)	**-334,7**	**-2 166,0**	**-476,3**	**-2 360,2**
% к ВВП	*-0,5*	*-3,0*	*-0,6*	*-3,0*
Ненефтегазовый дефицит	**-7 768,5**	**-8 045,8**	**-8 508,3**	**-8 405,1**
% к ВВП	*-10,9*	*-10,9*	*-10,2*	*-10,7*

Как видно из данных табл. 1, в 2016 г. запланировано продолжение снижения общего объема доходов федерального бюджета до 17,5% (с 18% ВВП в 2015 г.), что существенно ниже уровня исполнения 2014 г. (20,3% ВВП). При этом снижение происходит за счет сокращения поступлений нефтегазовых доходов в условиях падения мировых цен на нефть (с 97,6 долл./барр. нефти марки Urals до прогнозируемых 53 долл./барр. по итогам 2015 г. и 50 долл./барр. на 2016 г.). В то же время поступления от ненефтегазовых доходов достаточно стабильны.

Общий объем расходов, который должен немного вырасти по итогам 2015 г. – до 21% ВВП с 20,8% в 2014 г., в 2016 г., напротив, несколько сократится – до 20,5% ВВП. Дефицит бюджета в 2016 г. планируется на уровне 2015 г. – 3% ВВП. При этом почти

весь объем дефицита (около 2,7% ВВП) планируется покрывать за счет средств Резервного фонда (подробнее об источниках финансирования дефицита см. раздел 6 данного отзыва).

По нашим оценкам, и в этом, и в следующем годах у правительства есть более широкие и неиспользуемые резервы по финансированию дефицита за счет коммерческих займов в условиях сравнительно небольшого объема накопленного государственного долга (к концу 2015 г. планируется 15,6% ВВП). В этих условиях можно было бы меньше тратить средства Резервного фонда и больше занимать на внутреннем рынке в рублях (внешние займы в текущих условиях могут быть затруднены). Здесь можно говорить о следующих аргументах:

- более медленное исчерпание накопленных финансовых резервов с учетом неясности перспектив улучшения макроэкономической ситуации и мировой конъюнктуры цен на энергоносители в средне- и долгосрочной перспективе;
- средства Резервного фонда, вложенные в валютные активы, увеличиваются в рублевом исчислении в условиях ослабления курса рубля к доллару;
- гособлигации играют важную роль на финансовом рынке, а также являются инструментом денежно-кредитной политики (банки получают кредиты от ЦБ под залог гособлигаций).

В части процедурных моментов и правил формирования бюджета в рамках нового бюджетного цикла произошел ряд изменений. Во-первых, бюджет снова формируется на одногодичной основе (как уже было в 2009-2010 гг.). Во-вторых, произошел отказ от формирования общего объема расходов на основе «бюджетного правила», которое задавало предельные лимиты расходов федерального бюджета исходя из доходов, рассчитанных при базовой (а не прогнозной) цене на нефть, плюс 1% ВВП. Следует отметить, что хотя действие соответствующих норм Бюджетного кодекса было приостановлено, формально «бюджетное правило» задавало лишь верхний предел расходов. В результате, строго говоря, нельзя говорить о том, что проект бюджета в части объема расходов сформирован не в соответствии с «бюджетным правилом» (это произошло бы, только если бы объем расходов превысил расчетные лимиты, а не наоборот, как произошло на практике). В-третьих, законодательно установленные сроки внесения законопроекта в Государтсвенную Думу были сдвинуты (с 1 на 25 октября), чтобы дать больше времени для согласования всех параметров нового бюджета.

В целом переход на одногодичный бюджет в текущих условиях, прежде всего, с точки зрения неясности макроэкономических параметров в среднесрочной перспективе, представляется достаточно логичным. В то же время отсутствие четких и законодательно закрепленных среднесрочных планов хотя бы по общим параметрам бюджета (доходы, расходы, дефицит, основные источники его покрытия) несет в себе определенные бюджетные риски. Отчасти данный пробел закрывается наличием также внесенных в Государтсвенную Думу в общем пакете документов Основных направлений бюджетной политики на 2016-2018 гг., однако статус данного документа и соотношение его положений с внесенным проектом бюджета не совсем понятно. Между документами имеются расхождения в части 2016 г. (например, цена на нефть в 2016 г. в ОНБП заложена в 60 долл./барр., тогда как бюджет сформирован исходя из 50 долл./барр.).

Представляется, что взятый правительством курс на сдерживание роста и постепенное сокращение объема государственных расходов в долях ВВП достаточно обоснован. Увеличение объема расходов за счет большего объема дефицита нецелесообразно и несет существенные риски. Во-первых, текущий уровень расходов федерального бюджета находится выше уровня, соответствующего текущим макроэкономическим условиям. Государственные расходы были сильно «раздуты» в период высоких цен на нефть и далее еще выросли в кризис 2009–2010 гг., однако потом так и не вернулись на докризисный уровень в 18% ВВП (в последние годы расходы устойчиво выше 20% ВВП). Во-вторых, с точки зрения большего объема дефицита и наращивания долга важно понимать, насколько длительным является снижение доходов федерального бюджета. Пока сценарий возвращения цен на нефть выше 100 долл. за баррель в ближайшие годы является маловероятным, а значит, текущий уровень доходов бюджета надо воспринимать как среднесрочный и, может быть, даже долгосрочный (возможно, мы вступили в новый цикл снижения мировых цен на энергоносители). В результате необходима адаптация бюджетной политики к новым макроэкономическим условиям. В противном случае Россия рискует оказаться в положении Греции, которая длительное время тратила из бюджета средств больше, чем могла себе позволить с точки зрения экономических реалий.

2.2. Прозрачность и открытость бюджета

Прозрачность проекта федерального бюджета на 2016 г. по сравнению с прошлым годом не улучшилась. Такие основные данные, как полные расходы по разделам и подразделам классификации федерального бюджета, входившие до 2008 г. в состав

табличных приложений к тексту законопроекта, вновь даны лишь в Приложении № 8 к пояснительной записке к законопроекту. Число секретных приложений к тексту закона сократилось с 18 до 11 лишь вследствие отказа от среднесрочного планирования федерального бюджета. По-прежнему без пояснительной записки в проекте бюджета невозможно разобраться, что является прямым нарушением основополагающих *принципов* Бюджетного кодекса – *полноты отражения* доходов, расходов и источников финансирования (в части расходов), а также *прозрачности (открытости)*.

В законопроекте и в сопровождающих его документах и материалах отсутствует представление расходов бюджета в соответствии с классификацией операций сектора государственного управления (экономической классификацией расходов), что расходится с рекомендациями международных финансовых институтов по финансовому учету в общественном секторе и явно снижает прозрачность бюджета, затрудняя оценку его влияния на различные сектора экономики. Сопоставимость показателей бюджета в полном соответствии со статьей 36 Бюджетного кодекса обеспечена разработчиками по-прежнему лишь в Приложении № 3 к пояснительной записке. В материалах законопроекта отсутствуют данные об основных текущих расходах силовых ведомств (на денежное довольствие военного персонала и на виды материального обеспечения).

Оценка открытости проекта федерального бюджета посредством доли секретных расходов дает следующую картину (см. табл. 2). Секретные и совершенно секретные ассигнования сократятся на 2,2% – до 3 трлн 14 млрд руб. (3,8% ВВП) или до 18,7% расходов федерального бюджета (в 2015 г. планируется 20%). Однако этот уровень по-прежнему почти в 2 раза выше соответствующих значений 2007–2012 гг., когда эта доля колебалась в районе 10–12%.

Таблица 2

Доля секретных ассигнований в федеральных бюджетах 2007–2016 гг., %

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Расходы федерального бюджета в целом	10,3	11,9	10,0	10,5	11,7	11,7	13,9	16,7	20,0	18,7
0100 ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВОПРОСЫ	5,5	8,7	5,1	4,8	9,8	11,4	9,5	9,2	8,4	7,0
0108 Международные отношения и международное сотрудничество	< 0,1	3,7	–	–	–	–	–	< 0,1	<0,1	<0,1
0109 Государственный материальный резерв	92,2	90,2	85,0	85,1	86,6	86,8	87,2	87,7	88,6	85,8
0110 Фундаментальные исследования	1,1	1,0	0,8	0,3	1,0	2,7	0,7	0,7	0,9	0,5
0112 Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	–	–	–	–	–	–	–	–	0,8	1,0
0114 Другие общегосударственные вопросы	0,3	4,4	1,6	1,1	1,3	1,3	2,3	3,1	2,6	2,2
0200 НАЦИОНАЛЬНАЯ ОБОРОНА	45,3	46,1	48,1	46,4	46,9	47,6	52,6	58,8	66,7	68,1
0201 Вооруженные Силы Российской Федерации	37,1	39,0	40,2	39,0	40,9	41,2	48,3	54,3	68,6	62,9
0204 Мобилизационная подготовка экономики	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0206 Ядерно-оружейный комплекс	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0207 Реализация международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества	50,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	80,1	79,8	81,3	83,4
0208 Прикладные научные исследования в области национальной обороны	93,7	93,2	92,9	91,3	92,2	94,5	94,1	94,2	99,3	94,6
0209 Другие вопросы в области национальной обороны	24,4	29,2	34,6	42,0	36,8	44,9	41,9	53,8	56,3	71,7
0300 НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ	31,1	31,8	30,8	32,1	32,5	23,3	27,4	29,0	33,8	35,1
0302 Органы внутренних дел	5,2	5,0	3,7	4,3	3,9	3,4	3,8	4,3	4,5	5,7
0303 Внутренние войска	9,8	10,3	8,2	8,3	7,9	4,6	4,5	5,4	6,1	7,9
0304 Органы юстиции	–	–	–	–	–	–	–	< 0,1	–	–
0306 Органы безопасности	97,3	99,1	99,6	97,1	99,6	99,6	99,7	99,8	99,7	99,8
0307 Органы Пограничной службы	97,6	100,0	99,5	98,6	99,1	99,1	99,6	99,9	100,0	100,0
0309 Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданская оборона	50,7	51,4	51,0	51,3	47,0	42,6	40,7	38,6	55,7	42,9
0313 Прикладные научные исследования в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	64,4	75,5	79,4	92,1	86,0	85,9	91,4	82,4	91,5	90,9
0314 Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности	40,0	56,3	68,4	67,9	78,3	13,6	12,3	85,3	91,1	97,5
0400 НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА	0,4	0,6	0,6	1,6	1,8	2,4	4,9	5,2	7,1	1,4
0410 Связь и информатика	–	–	–	–	–	–	1,6	2,0	0,5	–
0411 Прикладные научные исследования в области национальной экономики	5,2	5,8	4,5	5,6	11,9	14,2	18,2	23,0	23,4	3,4

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
0412 Другие вопросы в области национальной экономики	< 0,1	0,3	0,7	4,5	1,9	2,3	8,5	10,0	17,8	6,6
0500 ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЕ ХОЗЯЙСТВО	0,9	7,0	10,1	19,3	14,2	6,6	11,0	11,1	9,3	7,3
0501 Жилищное хозяйство	5,7	16,0	12,9	20,8	20,7	8,5	21,3	24,1	23,6	24,1
0700 ОБРАЗОВАНИЕ	2,4	2,6	3,1	3,6	4,0	3,2	4,3	4,7	4,3	3,6
0701 Дошкольное образование	2,4	2,5	2,5	3,9	3,9	4,4	4,5	2,6	7,8	8,1
0702 Общее образование	2,1	2,0	2,8	3,5	0,4	0,2	0,5	1,5	1,0	1,3
0704 Среднее профессиональное образование	1,0	0,9	1,0	–	–	–	–	<0,1	–	–
0705 Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	17,2	1,8	2,5	9,4	17,4	8,6	6,2	2,9	3,2	2,8
0706 Высшее и послевузовское профессиональное образование	2,5	3,1	3,6	4,1	5,2	4,1	5,2	5,3	4,7	3,9
0709 Другие вопросы в области образования	0,3	0,3	0,5	0,6	0,3	0,4	0,4	0,9	1,4	0,9
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ, СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,2*	–	–	–	–	–	–
0800 КУЛЬТУРА, КИНЕМАТОГРАФИЯ	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
0801 Культура	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
0804 Периодическая печать и издательства	*2,6*	*2,6*	*3,2*	*3,6*	–	–	–	–	–	–
0806 Другие вопросы в области культуры, кинематографии и средства массовой коммуникации	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	*2,6*	*4,1*	*3,5*	*3,0*	–	–	–	–	–	–
0900 ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	–	–	–	–	2,7	2,4	2,7	2,9	3,6	3,1
0901 Стационарная медицинская помощь	2,9	3,2	2,8	2,4	2,3	2,0	1,8	1,7	2,8	1,9
0902 Амбулаторная помощь	н/п[1]	13,9	4,3	3,8	2,9	3,1	4,2	4,4	4,4	4,3
0905 Санаторно-оздоровительная помощь	н/п	14,1	15,9	10,7	11,2	10,8	12,2	14,0	14,4	14,1
0907 Санитарно-эпидемиологическое благополучие	н/п	2,1	0,6	0,6	0,7	1,4	0,8	0,8	0,7	0,9
0908 Физическая культура и спорт	*0,2*	*0,4*	*0,3*	*0,6*	–	–	–	–	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения, физической культуры и спорта	–	*1,7*	*1,1*	*1,0*	–	–	–	–	–	–
0910 Другие вопросы в области здравоохранения	–	–	–	–	0,4	0,4	0,3	0,6	0,4	0,5
1000 СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	–	<0,1	<0,1	–	–	0,1	0,1	<0,1	0,1	0,1
1001 Пенсионное обеспечение	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,1
1003 Социальное обеспечение населения	–	<0,1	<0,1	–	–	0,3	0,3	0,1	<0,1	0,2
1004 Охрана семьи и детства	–	–	–	–	–	–	–	<0,1	<0,1	<0,1
1100 ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ	–	–	–	–	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
1101 Физическая культура	–	–	–	–	62,0	41,5	9,1	9,8	5,9	5,7
1200 СРЕДСТВА МАССОВОЙ	–	–	–	–	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4

[1] Неприменимо вследствие изменения структуры бюджетной классификации.

Код и наименование раздела (подраздела), содержащего секретные расходы	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ИНФОРМАЦИИ										
1202 Периодическая печать и издательства	–	–	–	–	3,4	3,5	4,6	5,5	5,7	5,7
1400 МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ БЮДЖЕТАМ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА	*0,2*	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1401 Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований	*0,5*	–	–	–	–	–	–	–	–	–

Источники: Федеральные бюджеты 2007–2016 гг. Данные 2007–2010 гг. приведены к соответствующим разделам и подразделам бюджетной классификации расходов, вступившей в силу с 2011 г. Курсивом выделены данные в ранее действовавшей бюджетной классификации.

Доля закрытых ассигнований в расходах по разделу «Национальная оборона» продолжит возрастать до максимума за постсоветский период в 68,1%, что связано с продолжающимся наращиванием секретных ассигнований на выполнение государственного оборонного заказа при сдерживании роста открытых расходов на содержание Вооруженных сил. В то же время в разделе «Национальная экономика» резко сокращена доля закрытых расходов – в 5 раз. Кроме того, незначительное снижение закрытости произойдет во всех остальных разделах, за исключением разделов «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность», где она возрастет, и «Охрана окружающей среды», в котором нет закрытых расходов. Впервые замечены секретные ассигнования в подразделе «Пенсионное обеспечение» раздела «Социальная политика» в размере 3 млрд 225 млн руб.

Несмотря на сравнительное улучшение открытости проекта федерального бюджета на 2016 г., доля закрытых расходов в российском бюджете по-прежнему более чем на порядок превосходит аналогичные показатели государственных финансов в развитых странах. Сложившаяся практика засекречивания расходов федерального бюджета прямо противоречит статье 5 Закона от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», допускающей секретность лишь для расходов бюджета «в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, а также в области противодействия терроризму». По-прежнему это положение закона из числа главных силовых ведомств выполняет лишь МВД России. В Минобороны, МЧС и ФСБ России закон трактуется превратно, чему способствует наличие противоречащей Конституции категории сведений, отнесенных к государственной тайне Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203.

3. Анализ структуры и динамики доходов федерального бюджета

3.1. Налоговые доходы и доходы от внешнеэкономической деятельности

После некоторого восстановления объема налоговых доходов в 2014 г. до 18,7% прогнозируется заметное падение налоговых доходов до 16,0% ВВП в 2015 г. и 15,6% ВВП в 2016 г. В табл. 3 представлены данные о структуре налоговых доходов (включая доходы от таможенных пошлин) федерального бюджета в 2012–2016 гг.

Таблица 3

Поступления основных налоговых доходов в федеральный бюджет в 2012–2016 гг., % ВВП и доля в общей сумме

Вид дохода	% ВВП					% к итогу				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
	исполнение			оценка	проект	исполнение			оценка	проект
Налоговые доходы, всего	**19,0%**	**18,2%**	**18,7%**	**16,0%**	**15,6%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
1. НДПИ	3,9%	3,8%	4,0%	4,4%	4,7%	20,5%	21,0%	21,4%	27,6%	29,9%
2. Экспортные пошлины	6,8%	6,3%	6,6%	3,7%	3,1%	35,7%	34,5%	35,5%	23,0%	20,0%
3. НДС, всего	5,7%	5,3%	5,5%	5,5%	5,6%	30,0%	29,3%	29,4%	34,6%	36,0%
3.1. НДС (внутренний)	3,0%	2,8%	3,1%	3,2%	3,3%	16,0%	15,5%	16,3%	20,0%	21,2%
3.2. НДС (импорт)	2,7%	2,5%	2,5%	2,3%	2,3%	14,0%	13,8%	13,1%	14,6%	14,8%
4. Налог на прибыль	0,6%	0,5%	0,6%	0,7%	0,5%	3,2%	2,9%	3,1%	4,1%	3,5%
5. Импортные пошлины	1,2%	1,0%	0,9%	0,8%	0,7%	6,2%	5,6%	4,8%	4,8%	4,5%
6. Акцизы на импорт	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,5%
7. Акцизы (внутренние) В том числе:	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	2,9%	3,8%	3,9%	4,2%	4,3%
7.1. Акцизы на нефтепродукты	0,1%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,7%	1,0%	0,8%	-0,1%	-0,3%
7.2. Акцизы на алкогольную продукцию	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,5%	0,7%	0,6%	0,7%	0,6%
7.3. Акцизы на табачную продукцию	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	1,5%	2,1%	2,3%	3,0%	3,4%
8. Прочие налоговые доходы	0,2%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	1,2%	2,5%	1,6%	2,0%	1,8%

Источник: Приложение № 3 к Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 г.».

Основным фактором снижения налоговых доходов является сокращение поступлений от экспортных пошлин с 6,6% ВВП в 2014 г. до 3,1% в 2016 г. При этом надо учитывать, что порядка 88–89% поступлений экспортных пошлин обеспечиваются

пошлинами на экспорт нефти и нефтепродуктов и около 10% – пошлинами на экспорт газа. При этом рост поступлений НДПИ в результате повышения ставки по НДПИ на добычу нефти оказывается сравнительно небольшим: увеличение с 4% ВВП в 2014 г. до 4,4% ВВП в 2016 г. в условиях падения цен на нефть (с 97,6 долл./барр. нефти марки Urals до прогнозируемых 53 долл./барр. по итогам 2015 г. и 50 долл./барр. на 2016 г.). Также можно отметить прогнозируемое снижение поступлений по налогу на прибыль с 0,7 до 0,5% ВВП в 2015–2016 гг., однако этот налог обеспечивает лишь 3–4% общей суммы налоговых доходов федерального бюджета. В то же время поступления НДС (еще одного значимого для федерального бюджета налога наряду с НДПИ и экспортными пошлинами) прогнозируются в 2015–2016 гг. на стабильном уровне в 5,5–5,6% ВВП (в 2014 г. – 5,5% ВВП).

В результате в целом можно сделать следующий вывод: динамика налоговых доходов федерального бюджета в 2015–2016 гг. обусловлена главным образом снижением поступлений нефтегазовых доходов в условиях падения мировых цен на нефть. При этом поступления основных видов ненефтегазовых доходов относительно стабильны.

Ниже представлен более детальный анализ отдельных видов налоговых доходов и факторов (рисков), влияющих на их динамику.

1. **НДПИ и экспортные пошлины**

Для поступлений нефтегазовых доходов основные бюджетные риски заключаются не столько в изменении стоимости нефти, нефтепродуктов и газа в долларах, сколько в падении цены нефти или газа именно в рублевом исчислении, что может произойти при снижении курса рубля, не перекрывающем падение цен на нефть.

В 2016 г., на наш взгляд, следует ожидать сохранения низких мировых цен на нефть, сложившихся в результате значительного превышения мирового предложения нефти над спросом. В январе – сентябре 2015 г. цена на российскую нефть сорта Urals на мировом рынке составила в среднем 54,3 долл./барр., при этом в III квартале 2015 г. – 49,1 долл./барр. Последние прогнозы ведущих зарубежных организаций по мировым ценам на нефть на 2016 г. находятся в диапазоне 50–59 долл./барр. Так, по прогнозу Администрации энергетической информации США, цена на нефть в 2016 г. составит в среднем 58,6 долл./барр., по прогнозу Всемирного банка – 56,9 долл./барр., по прогнозу Международного валютного фонда – 50,4 долл./барр.

В расчетах доходной части федерального бюджета на 2016 г. принят прогноз цены российской нефти на мировом рынке в размере 50 долл./барр. С точки зрения

текущего положения на мировом нефтяном рынке и сопоставления с другими прогнозами данный прогноз может рассматриваться как достаточно реалистичный и одновременно достаточно консервативный. При формировании доходной части федерального бюджета такой консервативный подход является вполне оправданным. В то же время наши оценки говорят о том, что с большой долей вероятности фактические поступления от НДПИ и экспортных пошлин окажутся выше в номинальном выражении, чем заложено в проекте федерального бюджета. В базовом сценарии мы ожидаем цену на нефть сорта Urals на уровне 55 долл./барр. при чуть более высоком обменном курсе рубля 62,2 руб./долл. (в прогнозе МЭР – 63,3 руб./долл.), что приводит к рублевой цене на нефть на 8% выше прогнозируемой МЭР.

Необходимо отметить, что объем поступлений от экспортной пошлины на нефть обеспечивается, согласно проекту бюджета, за счет средневзвешенной ставки экспортной пошлины на нефть в размере 105,01 долл. за 1 т. Это значение соответствует действующей в 2015 г. формуле расчета экспортной пошлины на нефть (29,2 + 0,42 х (PUrals – 182,5) долл./т). Однако согласно «налоговому маневру», положения которого вступили в силу в 2015 г. и были закреплены в Налоговом кодексе, на следующий год должна была быть установлена новая формула: (29,2 + 0,36 х (PUrals – 182,5) долл./т), по которой средневзвешенная ставка экспортной пошлины на нефть должна была составить только около 95,5 долл. за 1 т. Фактически заложенные в проект бюджета параметры означают, что снижение экспортной пошлины на нефть в 2016 г., запланированное в «налоговом маневре», будет заморожено. При этом изменения касаются только экспортной пошлины на нефть, другие параметры налоговой системы, согласно проекту бюджета, будут меняться в соответствии с «налоговым маневром»: НДПИ будет повышен, коэффициенты при значении экспортной пошлины на нефть в формулах расчета экспортных пошлин на нефтепродукты снижены (однако поступления от экспортных пошлин на нефтепродукты окажутся больше, чем предполагалось в соответствии с «налоговым маневром», так как ставка экспортной пошлины на нефть, являющаяся базой для их расчета, не будет снижена).

Следует отметить, что разработанные в 2014 г. и законодательно закрепленные меры по поэтапному снижению экспортной пошлины на нефть при одновременном росте НДПИ, т.е. «налоговый маневр», были призваны прежде всего устранить фактическое субсидирование неэффективности внутренних потребителей (в первую очередь нефтепереработки, которая на протяжении долгого времени производила отрицательную добавленную стоимость в мировых ценах) заниженными ценами на нефть. При этом маневр предполагал положительный эффект для бюджета: налоговые

поступления от роста НДПИ должны были примерно в 2 раза превышать выпадающие доходы от экспортной пошлины. Параметры «налогового маневра» на период 2015–2017 гг. были приняты Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. № 366-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В соответствии с ним базовая ставка НДПИ при добыче нефти поэтапно повышается с 493 руб. за 1 т в 2014 г. до 919 руб. в 2017 г. При этом предельная ставка вывозной таможенной пошлины на нефть (коэффициент в формуле расчета предельной ставки) снижается с 59% в 2014 г. до 30% в 2017 г. Одновременно по отношению к ставке вывозной таможенной пошлины на нефть повышается ставка экспортной пошлины на «темные» нефтепродукты (до 100% ставки экспортной пошлины на нефть в 2017 г.) и снижаются ставки экспортных пошлин на «светлые» нефтепродукты (до 30% ставки экспортной пошлины на нефть).

Предложенная сейчас в соответствии с проектом федерального бюджета заморозка снижения экспортной пошлины при сохранении темпов повышения НДПИ, заложенных в «налоговый маневр», преследует прежде всего цель дополнительного повышения доходов бюджета в 2016 г. Это меняет параметры налогового маневра и ведет к определенному повышению налоговой нагрузки на нефтяную отрасль. По нашим расчетам, при цене нефти 50 долл./барр. суммарная налоговая нагрузка повышается с 57,5% в исходном варианте налогового маневра до 60,5% в варианте проекта бюджета, или на 3% от выручки. При этом по сравнению с 2015 г. повышение налоговой нагрузки составляет 3,3%, а по сравнению с 2014 г., т.е. по сравнению с ситуацией до начала «налогового маневра», – 4,9% (налоговая нагрузка повышается с 55,6 до 60,5% от выручки). Для российской нефтяной отрасли такое повышение налоговой нагрузки пока не является критичным. Согласно оценкам наших экспертов, падение производства в нефтяной отрасли, связанное с экономическими сложностями, было достаточно кратковременным по сравнению с другими отраслями промышленности, его «дно» было пройдено в конце мая – июне 2015 г., а последние статистические данные свидетельствуют о наметившемся устойчивом росте производственных и финансовых показателей.

В то же время заморозка снижения экспортной пошлины приостанавливает и сам «налоговый маневр». В текущих условиях было бы более целесообразным (в том числе и с точки зрения наполнения государственного бюджета), наоборот, ускорение проведения запланированной налоговой реформы. Параметры «налогового маневра» не являются нейтральными для бюджета: ожидаемый прирост поступлений от повышения

НДПИ по плану должен превышать ожидаемый спад поступлений от снижения экспортной пошлины. Соответственно, переход к более быстрой реализации «налогового маневра» (например, перенос ставок на 2016 г., изначально запланированных на 2017 г.) также привело бы к желаемому повышению поступлений в бюджет. Более того, с точки зрения достижения изначальной цели реформы – устранения неэффективности нефтепереработки – именно ускоренное проведение «налогового маневра» в период низких цен на нефть выглядит более целесообразным, чем частичная его остановка. Такие изменения также повышают налоговую нагрузку на нефтяную отрасль и обеспечивают приток дополнительных средств в бюджет, но при этом не только не приводят к приостановке оздоровления российской нефтепереработки, но, наоборот, существенно ее ускоряют.

Если повышение налоговой нагрузки на нефтяную отрасль будет ограничено одним годом, можно ожидать, что это не вызовет существенного негативного эффекта. В связи с этим предложенное в проекте федерального бюджета сохранение на 2016 г. действующего порядка определения ставки экспортной пошлины на нефть может быть принято в качестве временной антикризисной меры, позволяющей увеличить текущие доходы федерального бюджета. В то же время следует иметь в виду, что дальнейшее повышение налоговой нагрузки на нефтяную отрасль может иметь негативные долгосрочные эффекты в виде сокращения инвестиций, снижения добычи нефти и уменьшения налоговых поступлений при реализации сценария, когда не произойдет существенного роста мировых цен на нефть.

2. **НДС.** Как уже было отмечено, поступления НДС прогнозируются в 2015–2016 гг. на стабильном уровне в 5,5–5,6% ВВП (в 2014 г. – 5,5% ВВП) при увеличении его доли в общей сумме налоговых доходов с 29,4% в 2014 г. до 34,6% в 2015 г. и 36,0% в 2016 г. Рост значимости данного налога обусловлен падением нефтегазовых доходов федерального бюджета. Таким образом, поступления НДС, являясь значительно менее волатильными, придают определенную стабильность доходной части бюджета. При этом важно отметить, что бюджетные проектировки предполагают постепенное увеличение поступлений «внутреннего» НДС с 3,1% ВВП в 2014 г. до 3,2 и 3,3% ВВП в 2015 и 2016 гг. соответственно. В то же время объем доходов от НДС на импортные товары должен снизиться в 2015 г. до 2,3% ВВП (с 2,5% ВВП в 2014 г.) и далее сохраниться на этом уровне и в 2016 г.

Динамика поступлений «внутреннего» НДС зависит от изменений объема и цен конечного потребления в экономике. Таким образом, факторы риска при оценке объема

поступлений НДС по товарам внутреннего происхождения связаны с динамикой реальных доходов населения и реального товарооборота, а также с уровнем индекса-дефлятора внутреннего потребления. Последний в наибольшей степени из всех показателей инфляции близок к индексу потребительских цен. По нашим оценкам, уровень инфляции в 2016 г. может оказаться несколько выше, чем в базовом варианте официального прогноза МЭР, в то же время вполне вероятны дальнейшее падение оборота розничной торговли и более масштабное сокращение реальных располагаемых доходов населения. Это говорит о том, что хотя в номинальном выражении план по «внутреннему» НДС вполне может быть выполнен, в реальном выражении (с учетом ИПЦ) его динамика может оказаться несколько хуже официального прогноза.

Если же говорить об НДС на импортные товары, то здесь есть определенные риски снижения поступлений. Мы считаем необходимым рассмотреть сценарий дальнейшего падения объемов импорта в долларовом выражении, в первую очередь импорта товаров (прогноз МЭР предусматривает небольшой рост – на 1,6% в 2016 г. к уровню 2015 г.), которое не будет компенсировано соответствующим снижением курса рубля к доллару, что может привести к снижению импорта в рублевом выражении и к сокращению по сравнению с планом соответствующих налоговых поступлений.

3. **Налог на прибыль.** Как было отмечено выше, в бюджетных проектировках прогнозируется снижение поступлений по налогу на прибыль с 0,7% ВВП в 2015 г. до 0,5% ВВП в 2016 г. В условиях прогнозируемого нашими экспертами продолжения спада в российской экономике в 2016 г., а также снижения поступлений по налогу на прибыль от нефтяной отрасли (в результате повышения налоговой нагрузки по НДПИ и экспортной пошлине) подобная динамика представляется достаточно реалистичной.

4. **Импортные пошлины и акцизы на импорт**. Поступления по импортным пошлинам согласно бюджетным проектировкам несколько снизятся – до 0,70% ВВП в 2016 г. с 0,76% ВВП в 2015 г. (в 2014 г. соответствующие поступления составили 0,91% ВВП), а поступления по акцизам на ввозимые товары сохранятся на уровне 2015 г. – 0,07% ВВП (в 2014 г. – 0,10% ВВП). Таким образом, прогнозируется снижение объема данных видов налоговых доходов на 2015 г. в условиях заменого падения импорта по сравнению с 2014 г. и далее некоторая стабилизация поступлений в 2016 г.

Согласно тексту пояснительной записки к законопроекту на снижение поступлений ввозных таможенных пошлин в 2016 г. окажут влияние изменение средневзвешенной ставки импортного тарифа с 6,26 до 6,1%, снижение норматива распределения ввозных таможенных пошлин в бюджет Российской Федерации в 2016 г.

с 86,97 до 85,32% (в связи с присоединением Республики Кыргызстан к Евразийскому экономическому союзу), повышение ставок по утилизационному сбору на транспортные средства и соответствующее снижение объемов их импорта (из-за повышения цен для потребителей).

Риски снижения объема поступлений по таможенным пошлинам и акцизам на импорт совпадают с рисками относительно НДС, уплачиваемого с ввозимых товаров. Риск связан прежде всего со сценарием некоторого падения объемов импорта в долларовом выражении, в первую очередь импорта товаров (прогноз МЭР предусматривает небольшой рост – на 1,6%), которое не будет компенсировано соответствующим снижением курса рубля к доллару. В условиях прогнозируемого нашими экспертами падения оборотов розничной торговли (в прогнозе МЭР рост на 0,4%) и более сильного снижения реальных располагаемых доходов (в прогнозе МЭР снижение лишь на 0,5%) объемы импорта товаров в категории конечного потребления могут оказаться ниже официального прогноза.

5. **Акцизы (внутренние)**. Основным риском для всех видов подакцизных товаров, производимых в России, является сокращение потребления данных товаров в условиях падения реальных доходов населения. Таким образом, сокращение легального оборота алкогольной и табачной продукции является фактором риска, реализация которого может привести к меньшим объемам поступлений акцизов в федеральный бюджет.

Налоговое законодательство предусматривает традиционное повышение ставок акцизов в 2016 г. по ряду подакцизных товаров: по табачной продукции (что, как обычно, составляет основную долю роста поступлений акцизов), по легковым автомобилям и мотоциклам, спирту, бензолу, параксилолу, ортоксилолу и авиационному керосину. В результате в целом сумма поступления акцизов, заложенная в проекте бюджета, должна вырасти на 84,6 млрд руб. Однако, как уже было отмечено, сокращение легального оборота в условиях роста цен может сократить фискальный эффект от повышения ставок акцизов.

3.2. Доходы от приватизации и использования государственного имущества

Доходы от приватизации и продажи государственного имущества

Подобно аналогичному документу годичной давности вносимый правительством РФ проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 г.» не содержит

информации о доходах от приватизации ни в основной части, ни в Приложении № 27 («Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2016 г.»).

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

Лишь в Приложении № 1 («Нормативы распределения доходов между бюджетами бюджетной системы РФ на 2016 г.») в числе прочих указаны доходы от продажи материальных и нематериальных активов (с выделением ряда статей, имеющих вспомогательный характер), которые в соответствующем аспекте фигурируют и в Приложении № 5 («Перечень главных администраторов доходов федерального бюджета»), тогда как в Приложении № 6 («Перечень главных администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета») по средствам от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, в качестве таковых указаны Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) и Министерство обороны РФ.

В контексте анализа доходов федерального бюджета от приватизации и продажи государственного имущества необходимо иметь в виду, что еще с 1999 г. поступления от реализации основной части таких активов (акций, а в 2003–2007 гг. еще и земельных участков) стали относиться к источникам финансирования его дефицита. Поступления от продажи прочих активов (разнообразного имущества и земельных участков[2]) учитывались в доходной части бюджета.

Между тем в пояснительной записке к законопроекту средства, поступающие от приватизации федеральной собственности, указываются наряду с государственными заимствованиями в качестве отдельного источника финансирования дефицита федерального бюджета.

В связи с тем что в настоящее время действует прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг., утвержденный

[2] За исключением 2003–2007 гг., когда поступления от реализации земельных участков (в 2003–2004 гг. с учетом продажи прав аренды) относились к источникам финансирования бюджетного дефицита.

Распоряжением Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 1111-р, возврат к однолетнему циклу бюджетного планирования не требует пересмотра сроков действующей трехлетней приватизационной программы, до окончания срока действия которой остается именно 1 год. При этом конкретные сроки и способы приватизации крупнейших компаний, занимающих лидирующее положение в соответствующих отраслях экономики, определяются правительством РФ с учетом конъюнктуры рынка, а также рекомендаций ведущих инвестиционных консультантов.

Важным отличием вносимого законопроекта от аналогичных документов за предшествующие годы является наличие в числе прочих сопроводительных материалов данных по прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества на 2016 г., где представлено обоснование прогноза поступления в федеральный бюджет средств от приватизации, содержащееся также в тексте пояснительной записки и в расчете по статьям классификации источников финансирования дефицита бюджета.

Общие поступления средств из этого источника прогнозируются в 2016 г. в объеме более 33,2 млрд руб., что примерно втрое меньше величины 99,9 млрд руб., приведенной в Пояснительной записке (табл. 2.4 в ПЗ) со ссылкой на действующий закон о бюджете на 2015–2017 гг. № 384-ФЗ[3]. Поступления от приватизации для финансирования дефицита федерального бюджета по-прежнему будут играть подчиненную роль: в 2016 г. ожидаемая величина приватизационных доходов составит около 8,5% средств, предполагаемых к привлечению по государственным заимствованиям.

Из прогнозируемых приватизационных поступлений в размере 33 241,7 млн руб. примерно 36% (или 12 000 млн руб.) планируется выручить от отчуждения пакета акций ПАО «Современный коммерческий флот» (до 25 % минус 1 акция)[4]. Соответственно, более 60% совокупных приватизационных поступлений (21 241,7 млн

[3] В доступных для ознакомления версиях Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.» от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (с изменениями и дополнениями, внесенными законами от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ и от 13 июля 2015 г. № 211-ФЗ) данные по величине средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, отсутствуют, как и ее выделение среди иных источников финансирования бюджетного дефицита.
Указанная применительно к будущему году величина (99,9 млрд руб.) фигурировала в пояснительных записках к правительственным законопроектам о федеральном бюджете на 2014–2016 гг. и 2015–2017 гг., вносившимся в парламент осенью 2013 и 2014 гг. соответственно.

[4] Функции по организации и осуществлению данной сделки в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2012 г. № 1739-р исполняет ООО «Дойче Банк».

руб.) прогнозируется от продажи федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний («массовая» приватизация федерального имущества[5]).

Однако такой прогноз приватизационных доходов со всей очевидностью противоречит как ориентирам действующей приватизационной программы, так и фактическим итогам ее реализации в предыдущие годы.

Напомним, что прогнозным планом (программой) приватизации федерального имущества на 2014–2016 гг. установлен показатель поступлений в федеральный бюджет средств от приватизации федерального имущества без учета стоимости акций крупнейших компаний в размере 3,0 млрд руб. ежегодно. А в первой трехлетней программе приватизации на 2011–2013 гг. аналогичная величина была определена в 6 млрд руб. для 2011 г. и 5 млрд руб. для 2012–2013 гг. (ежегодно) (в совокупности – 16 млрд руб.).

В прошлом году, по данным Отчета Росимущества о выполнении прогнозного плана (программы) приватизации 2014–2016 гг., в 2014 г. при перевыполнении бюджетного задания в 2,7 раза (или на 5047 млн руб.) общая сумма средств от продажи пакетов акций (долей в уставном капитале, без учета крупнейших продаж) достигла 8,05 млрд руб. Ежегодная величина аналогичного показателя в 2012–2013 гг. не превышала 6 млрд руб. и лишь в 2011 г. оказалась больше 10 млрд руб., составив 13,3 млрд руб.

По сути, предполагаемая к получению бюджетом в 2016 г. сумма приватизационных доходов (без учета крупнейших сделок) – 21,2 млрд руб. – сопоставима с аналогичной величиной за все 3 года действия приватизационной программы 2011–2013 гг., когда федеральный бюджет получил 25,67 млрд руб., что составило 160% к величине, определенной в этом документе. Однако такой результат был достигнут в экономико-политической ситуации, радикально отличающейся от имеющей место на протяжении последних полутора лет (отток капитала, введение разнообразных санкций, снижение обменного курса рубля, спад в отечественной экономике).

[5] Вообще говоря, такая формулировка давно стала общеупотребительной в отношении приватизационных процессов 1990-х годов, но никак ни 2000-х годов, когда находящийся в собственности государства имущественный комплекс сжался до размеров, исключающих массовую приватизацию, если иметь в виду масштабы и темпы осуществления приватизации в предшествующий период.
Более корректным представляется говорить о приватизации по типовым или стандартным процедурам.

Еще более сомнительным выглядит прогноз приватизационных поступлений в свете их ожидаемой структуры, из которой следует, что крупнейшие сделки должны принести в бюджет менее половины общего объема средств из этого источника. Между тем по итогам 2014 г. общая сумма двух сделок, реализованных на основании отдельных решений правительства РФ (продажа 13,76% акций ОАО «Интер РАО ЕЭС» и 100% акций ОАО «Архангельский траловый флот»), составила 20,9 млрд руб., превысив более чем в 2,5 раза величину обычных поступлений, полученных в рамках типовых приватизационных процедур (8,05 млрд руб.).[6]

За период 2011–2013 гг. было проведено 13 сделок с акциями российских крупнейших компаний с госучастием (в 2011 г. – 2, в 2012 г. – 5, в 2013 г. – 6) на общую сумму 585 млрд руб. При этом около 44% этой величины пришлось на сделки квазиприватизационного характера, по результатам которых бюджет непосредственно ничего не получал: дополнительные эмиссии Объединенной зерновой компании (на 5,951 млрд руб., 2012 г.) и Банка ВТБ (на 102,5 млрд руб., 2013 г.), продажа ОАО «Роснефтегаз» 5,66% акций ОАО «НК «Роснефть» в пользу BP на общую сумму 148,1 млрд руб. в рамках сделки по приобретению акций ТНК-ВР (2013 г.). К этому необходимо добавить, что средства, полученные Центробанком от продажи пакета акций Сбербанка в 2012 г. (159,3 млрд руб.), были перечислены в бюджет в размере, определенном как разница между суммой выручки от продажи и их балансовой стоимостью, за вычетом расходов, связанных с продажей указанных акций, с соответствующим уменьшением подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли, полученной ЦБ РФ по итогам 2012 г., и проходили в бюджетной отчетности именно по этой статье доходов[7].

Тем не менее даже оставшиеся после соответствующих уменьшений приватизационные поступления в бюджет от крупнейших сделок по своему размеру (более 169 млрд руб.) многократно превосходили сумму приватизационных доходов

[6] Прогноз основных поступлений от приватизации за счет продажи акций крупнейших компаний, имеющих высокую инвестиционную привлекательность, в случае принятия правительством РФ отдельных решений, в действующей приватизационной программе на 2014–2016 гг. отсутствует, тогда как в предыдущем аналогичном документе фигурировала величина в 1 трлн руб. в течение 2011–2013 гг.

[7] Напомним в этой связи, что часть прибыли, полученной ЦБ РФ, которая перечисляется в федеральный бюджет, заносится в его доходную часть – в раздел доходов от управления имуществом. По данным Федерального казначейства об исполнении федерального бюджета на 1 января 2013 г. доход от перечисления части прибыли Центробанка составил около 166 млрд руб. против 153,1 млрд руб. в 2011 г. Данные о балансовой стоимости проданных в 2012 г. акций Сбербанка и о сумме расходов, связанных с продажей, отсутствуют.

без их учета, причем такая картина наблюдалась во все годы действия первой трехлетней приватизационной программы (2011–2013 гг.).

По данным годового Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 января 2015 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), представленного на сайте Федерального казначейства, средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 29,7 млрд руб., что обеспечило в 2014 г. перевыполнение бюджетных назначений более чем на 14%[8].

По данным Отчета об исполнении федерального бюджета на 1 октября 2015 г. (по источникам внутреннего финансирования дефицита), средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, составили 4825,7 млн руб. (без указания величины годового задания). Всего же в текущем году по прогнозу доходов федерального бюджета от приватизации, содержащемуся в пояснительной записке к анализируемому законопроекту, они оцениваются в 5 млрд руб. (против 15 млрд руб. при ссылке на Закон № 384-ФЗ[9]).

В свете этого определенные на 2016 г. количественные ориентиры по получению бюджетом приватизационных доходов могут войти в противоречие с целесообразностью учета конъюнктуры рынка при приватизации, сузить возможности по выбору удачного момента для нее, способствовать занижению цен на продаваемые активы в условиях ограниченности у частного бизнеса собственных средств, сложностей с доступом к долговому финансированию и нежелательности использования бюджетных средств при наличии весомых рисков недостаточной проработки потенциальных эффектов приватизации с учетом ее целесообразности как таковой, альтернативных издержек и влияния на развитие отдельных рынков, отраслей, регионов, экономики страны в целом.

Весомая роль при формировании доходной части федерального бюджета на будущий год отведена поступлениям от продажи материальных и нематериальных активов, которые прогнозируются в сумме около 91 млрд руб. (0,12% к ВВП).

---

[8] В доступных для ознакомления версиях Федерального закона «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.» от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ (с изменениями и дополнениями, внесенными законами от 3 февраля 2014 г. № 13-ФЗ, от 2 апреля 2014 г. № 66-ФЗ, от 28 июня 2014 г. № 201-ФЗ, от 26 декабря 2014 г. № 448-ФЗ) данные по величине средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, отсутствуют, как и ее выделение среди иных источников финансирования бюджетного дефицита.

[9] Как уже указывалось выше, в самом действующем законе о бюджете на 2015–2017 гг. № 384-ФЗ данные по величине средств от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в федеральной собственности, отсутствуют. Величина в 15 млрд руб. упоминалась в пояснительной записке к правительственному законопроекту о внесении изменений и дополнений в него, принятых весной 2015 г.

В структуре данного источника поступлений в 2016 г. превалируют доходы от выпуска материальных ценностей из государственного резерва (36,3 млрд руб.)[10], от привлечения осужденных к оплачиваемому труду (в части реализации готовой продукции) (24,1 млрд руб.) и в виде доли прибыльной продукции государства при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП) (9,4 млрд руб.).

Совокупные поступления по набору менее значимых доходных статей составляют около 16,7 млрд руб.[11] В него входят доходы: (1) от реализации высвобождаемого движимого и недвижимого военного и иного имущества федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная и приравненная к ней служба, определенного с учетом перечня объектов, планируемых к реализации (5,8 млрд руб.), (2) от реализации недвижимого имущества бюджетных и автономных учреждений, находящегося в федеральной собственности (в части реализации основных средств) (4,9 млрд руб.)[12], (3) от реализации иного имущества, находящегося в федеральной собственности (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений, а также имущества федеральных государственных унитарных предприятий, в том числе казенных) (3,1 млрд руб.)[13], (4) от реализации продукции военного назначения из находящихся в наличии у федеральных органов исполнительной власти в рамках военно-технического сотрудничества (в части реализации основных средств) (1,3 млрд руб.)[14], (5) от реализации продуктов утилизации вооружения, военной техники и боеприпасов (в части реализации

[10] Определены в соответствии со ст. 8 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» на период 2016–2018 гг. исходя из предварительных расчетов объемов обновления материальных ценностей государственного материального резерва без учета НДС по состоянию на 1 августа 2015 г.

[11] В связи с этим не вполне ясно происхождение величины в 13,5 млрд руб. (точнее – 13 544,6 млн руб.), которая в пояснительной записке к законопроекту (с. 84) трактуется как доходы от продажи материальных и нематериальных активов в федеральный бюджет на 2016 г., что противоречит как общей величине доходов по указанному разделу (91 млрд руб.), так и совокупности поступлений по доходным статьям, помимо трех основных, указанных первыми.

[12] Прогноз доходов сформирован на основании графика проведения аукционов по продаже объектов недвижимого имущества ФГАОУ ВПО «Дальневосточный федеральный университет» и сведений об оценочной стоимости каждого объекта, представленных в Минобрнауки России.

[13] Поступление в федеральный бюджет указанных доходов обеспечивается в основном за счет доходов в виде роялти и прибыльной продукции, причитающихся Российской Федерации от реализации соглашения о разделе продукции по проекту «Сахалин-2» в натуральной форме (природный газ) и от его реализации на внутреннем рынке для потребителей Дальневосточного федерального округа.
Не вполне ясен смысл выделения этой статьи доходов ввиду ее близости к доходам от доли прибыльной продукции государства при выполнении СРП.

[14] С учетом договоров, заключенных в интересах иностранных заказчиков через ОАО «Рособоронэкспорт» на основе макроэкономических показателей прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг.

материальных запасов) (1,1 млрд руб.)[15], (6) от выпуска материальных ценностей из государственного запаса специального сырья и делящихся материалов (в части доходов от реализации, от предоставления во временное заимствование и иного использования материальных ценностей по указанному имуществу)[16] (0,5 млрд руб.).

Как следует из представленного перечня, подавляющая часть доходных статей бюджета, входящих в категорию поступлений от продажи материальных и нематериальных активов, имеет весьма отдаленное отношение к классической приватизационной проблематике. Поэтому особо следует сказать о доходах от продажи земельных участков, находящихся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), которые прогнозируются на 2016 г. в сумме 3,95 млрд руб., что более чем в 2–3 раза превосходит показатели 2013–2014 гг.

Доходы использования государственного имущества

В качестве позитивных моментов вносимого на рассмотрение парламента законопроекта о бюджете стоит отметить наличие детальных проектировок по доходам от использования государственного имущества. Доходы федерального бюджета от использования имущества, находящегося в государственной собственности, прогнозируются на 2016 г. в сумме 681,2 млрд руб. (0,87% к ВВП), что на 31,2 млрд руб. (или на 4,8%) больше оценки за 2015 г.

При этом в отличие от предыдущих лет наиболее внушительной статьей доходов федерального бюджета от использования государственного имущества становятся перечисления части прибыли Центральным банком России (336 млрд руб.), а роль дивидендов по федеральным пакетам акций становится менее значимой.

В 2016 г. прогнозируется поступление в федеральный бюджет доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, в сумме 140,5 млрд руб. (или около 21% всех доходов федерального бюджета от использования имущества, находящегося в государственной

[15] Прогноз доходов сформирован в соответствии с показателями, установленными федеральной целевой программой «Промышленная утилизация вооружения и военной техники на 2011–2015 гг. и на период до 2020 г.». Расчет поступлений произведен на основе средней стоимости продуктов утилизации на биржевых торгах.

[16] Не вполне ясен смысл выделения этой статьи доходов ввиду ее близости к доходам от выпуска материальных ценностей из государственного резерва.

собственности), что меньше оценки 2015 г. на 106,8 млрд руб. (или в 1,8 раза), но превышает уровень 2013 г. (134,8 млрд руб.).

Для сравнения можно указать на то, что предусмотренные в составе поступлений от использования имущества, находящегося в государственной собственности, доходы от размещения средств федерального бюджета составят 133,1 млрд руб., включая доходы от управления средствами Резервного фонда (15,8 млрд руб.) и от управления средствами Фонда национального благосостояния (ФНБ) (69,3 млрд руб.)[17]. И только с учетом предполагаемых к получению процентов от предоставления бюджетных кредитов внутри страны (3,4 млрд руб.) и процентов по государственным кредитам (46,1 млрд руб.) в совокупности образуется сумма (182,6 млрд руб.), превышающая прогнозируемую величину дивидендных выплат.

Расчет поступлений в 2016 г. доходов в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим РФ, произведен в соответствии с Методическими рекомендациями по формированию доходов федерального бюджета, утвержденными приказом Росимущества от 27 декабря 2013 г. № 452, на основе представленных компаниями прогнозных показателей чистой прибыли и размеров дивидендов либо на основе данных о финансовых результатах работы компаний в отчетном году с учетом прогнозируемых темпов роста чистой прибыли предприятий в соответствии с базовым вариантом основных показателей прогноза социально-экономического развития России до 2018 г. и решением правительства РФ о направлении на выплату дивидендов по акциям, находящимся в федеральной собственности, не менее 25% чистой прибыли акционерных обществ, если иное не установлено актами правительства РФ.

Основными факторами уменьшения поступлений по данному виду доходов являются предполагаемое полное отсутствие дивидендов со стороны компании «Сахалин энерджи инвестмент компани Лтд» в связи с высокой волатильностью курсов валют и цены на нефть (сокращение поступлений по сравнению с 2015 г. на 104,8 млрд руб.), а также снижение поступлений в федеральный бюджет от ОАО «Роснефтегаз» (на 14,4 млрд руб.). При этом необходимо отметить, что по 8 из 15 наиболее крупных

[17] Доходы от управления средствами ФНБ включают в числе других источников дивиденды по привилегированным акциям российских кредитных организаций, приобретенным за счет средств фонда в рамках законодательства о поддержке финансовой системы РФ (2014 г.), и по привилегированным акциям ОАО «РЖД» и АО «Атомэнергопром», связанным с реализацией инфраструктурных проектов, утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 5 ноября 2013 г. № 2044-р.

компаний с участием государства в капитале в будущем году ожидается увеличение перечисления дивидендов в бюджет, причем от «Газпрома» они должны вырасти на 6,3 млрд руб.

Прочие же виды доходов федерального бюджета от использования государственного имущества имеют дополняющий характер.

Объем поступлений в федеральный бюджет доходов, получаемых в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного имущества (за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества государственных унитарных предприятий, в том числе казенных), в 2016 г. прогнозируется в сумме 14,3 млрд руб., что всего на 60 млн руб., или на 0,4%, больше оценки за 2015 г.

Основное место среди них занимают: (1) доходы, получаемые в виде арендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в федеральной собственности (за исключением земельных участков федеральных бюджетных и автономных учреждений), в сумме 6,6 млрд руб., (2) доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений), – 5,2 млрд руб. и (3) доходы от сдачи в аренду имущества, составляющего казну Российской Федерации (за исключением земельных участков), – 2,3 млрд руб.

По сравнению с оценкой за 2015 г. прогнозируется рост доходов федерального бюджета, получаемых от сдачи в аренду имущества, составляющего казну РФ (за исключением земельных участков), на 1,1 млрд руб., что связано с вовлечением в хозяйственный оборот объектов недвижимого имущества, с проведением переоценки имущества по ранее заключенным договорам, со взысканием долгов прошлых лет.

Такая подвижка полностью компенсирует уменьшение поступлений доходов, получаемых от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении федеральных органов государственной власти и созданных ими учреждений (за исключением имущества федеральных бюджетных и автономных учреждений), на 1,0 млрд руб. Основными причинами этого являются уменьшение площадей, сдаваемых в аренду в результате расторжения договоров аренды крупнейшими арендаторами, передача имущества в безвозмездное пользование федеральным государственным унитарным предприятиям (ФГУПам) и федеральным автономным учреждениям, находящимся в ведении Минобороны РФ, а также изменение

организационно-правовой формы казенных учреждений, подведомственных этому министерству, на бюджетные учреждения.

Оценивая проектировки по указанным выше видам бюджетных поступлений, необходимо указать на явное падение величины арендной платы за землю по сравнению с результатами предшествующих 5 лет (2010–2014 гг.) примерно до уровня 2009 г. (6,5 млрд руб.). Предполагаемые доходы от аренды имущества будут превышать показатели 2013–2014 гг. примерно в 1,4–1,5 раза, в том числе от сдачи в аренду имущества, образующего государственную казну РФ, – в 1,7–2,3 раза.

Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий, на 2016 г. прогнозируются в сумме 5,3 млрд руб., что на 3,8 млрд руб. (или в 1,7 раза) меньше оценки за 2015 г. Расчет указанных доходов произведен на основе изменения объемов чистой прибыли ФГУПов в текущем году согласно стратегии развития и программ деятельности подведомственных предприятий, а также с учетом п. 6 постановления Правительства РФ от 10 апреля 2002 г. № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» о перечислении в федеральный бюджет ФГУПами не менее 25% чистой прибыли[18]. Прогноз поступления доходов от перечисления унитарными предприятиями части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, на 2016 г. сформирован на основе данных, представленных главными администраторами доходов, в ведении которых они находятся. В пояснительной записке уменьшение доходов федерального бюджета по этой статье объясняется снижением размера чистой прибыли по ряду значимых ФГУПов, реализацией приватизационной программы и преобразованием некоторых унитарных предприятий в акционерные общества.

[18] Более корректно говорить о п. 6 Правил разработки и утверждения программ деятельности и определения подлежащей перечислению в федеральный бюджет части прибыли ФГУПов, утвержденных указанным документом, в который постановлением Правительства РФ от 17 апреля 2012 г. № 351 была внесена норма о перечислении в федеральный бюджет 25% прибыли.

Вопросы управления государственным имуществом и программно-целевая часть бюджета

В расходной части проекта федерального бюджета на 2016 г. в ряду прочих государственных программ предусмотрены бюджетные ассигнования на реализацию госпрограммы «Управление федеральным имуществом», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327, в размере 24,85 млрд руб. Около 82% этой суммы приходится на подпрограмму «Управление государственным материальным резервом». Ассигнования на другую подпрограмму – «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» – составляют 4465,8 млн руб. Таким образом, указанные в законопроекте объемы бюджетных ассигнований по сравнению с утвержденными на 2016 г. в паспорте государственной программы (5138,9 млн руб.) уменьшены на 673,1 млн руб. (или примерно на 13%).

По сравнению с уровнем 2015 г. (исходя из показателя сводной бюджетной росписи на 1 октября) в 2016 г. бюджетные ассигнования по Государственной программе «Управление федеральным имуществом» в целом подлежат уменьшению на 2030,3 млн руб. (или на 7,6%). При этом необходимо отметить, что ассигнования на подпрограмму «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» сокращаются на 14,9%, тогда как ассигнования на подпрограмму «Управление государственным материальным резервом» – только на 5,8%, что соответствует уровню, предусмотренному на будущий год действующим бюджетом на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 гг. (Закон № 384-ФЗ). По госпрограмме в целом сокращение относительно этой величины составит всего 2%.

На изменение расходов по государственной программе повлияли общие подходы к формированию проекта бюджета, а также принятые Росимуществом и Росрезервом решения об использовании с 1 января 2016 г. общей сети передачи данных органов власти для осуществления государственных функций и и о перераспределении данных бюджетных ассигнований на реализацию Государственной программы «Информационное общество (2011–2020 гг.)» в объеме 179,9 млн руб.

Приоритет подпрограммы «Управление государственным материальным резервом» в части ресурсного обеспечения ее реализации обусловлено в числе прочего необходимостью:

– обеспечения проведения капитального ремонта объектов комбинатов Росрезерва в объеме 1045,0 млн руб.;

– обеспечения текущих расходов комбинатов Росрезерва в целях обеспечения их бесперебойной работы в объеме 400,0 млн руб.;

– проведения проектно-изыскательских работ в объеме 300,0 млн руб.

Определенное влияние на ход реализации подпрограммы «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» может оказать сокращение расходов на оплату услуг инвестиционных и финансовых консультантов в целях организации предпродажной подготовки и продажи акций акционерных обществ в объеме 688,7 млн руб. в рамках другой госпрограммы – «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (подпрограмма «Нормативно-методическое обеспечение и организация бюджетного процесса»).

При этом необходимо отметить, что переход к планированию бюджетных расходов преимущественно на основе программно-целевого принципа применительно к управлению госимуществом парадоксальным образом привел к явному снижению прозрачности в распределении бюджетных ассигнований.

Приведенные в Приложении № 12 к законопроекту применительно к Государственной программе «Управление федеральным имуществом» (в рамках подпрограммы «Повышение эффективности управления государственным имуществом и приватизации») величины расходов по обобщенным направлениям (выплаты персоналу, закупка товаров, работ и услуг для государственных нужд, иные бюджетные ассигнования) не позволяют оценить размер бюджетных расходов по конкретным направлениям государственной имущественной политики, хотя и соотнесены с основными мероприятиями подпрограммы[19].

Между тем в трехлетнем федеральном бюджете на 2013–2015 гг. бюджетные ассигнования Росимуществу выделялись по таким статьям, как «Содержание и обслуживание казны РФ», «Обеспечение и проведение предпродажной подготовки и продажи федерального имущества, а также преобразования ФГУПов», «Управление находящимися в федеральной собственности акциями (долями) хозяйственных обществ», «Оценка недвижимости, признание прав и регулирование отношений по государственной собственности».

[19] Не дает такой возможности и представление бюджетных расходов по другим критериям (ведомственная структура и т.д.).

4. Общая характеристика расходной части федерального бюджета

В разрезе функциональной классификации расходов (см. табл. 4) наибольший прирост расходов в абсолютном выражении в 2016 г. относительно исполнения за 2014 г. отмечается по разделам:

«Социальная политика» – на 29,0%, или на 1001,6 млрд руб.;

«Национальная оборона» – на 26,9%, или на 666,0 млрд руб.;

«Обслуживание государственного и муниципального долга» – на 55,4%, или на 230,2 млрд руб.;

«Общегосударственные вопросы» – на 22,6%, или на 211,3 млрд руб.

Будут сокращены расходы в 2016 г. относительно 2014 г. в абсолютном выражении по разделам: «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – на 3,0% (62,1 млрд руб.), «Национальная экономика» – на 16,2% (497,2 млрд руб.), «Жилищно-коммунальное хозяйство» – на 33,0% (39,5 млрд руб.), «Образование» – на 9,3% (59,7 млрд руб.), «Культура, кинематография» – на 2,8% (2,7 млрд руб.), «Здравоохранение» – на 8,4% (45,0 млрд руб.), «СМИ» – на 6,6% (4,8 млрд руб.), «Межбюджетные трансферты общего характера» – на 8,9% (154,6 млрд руб.).

Таблица 4

Расходы федерального бюджета в 2014–2016 гг., млрд руб.

	2014 г.	**2015 г.**	**2016 г.**			***Отклонение 2016 г. к 2014 г.***		***Отклонение 2016 г. к 2015 г***	
	факт	**сводная бюджетная роспись**	**ФЗ № 349-ФЗ[20]**	**ФЗ № 384-ФЗ[21]**	**проект**	**млрд руб.**	**% в номинальном выражении**	**млрд руб.**	**% в номинальном выражении**
Расходы, всего	**14830,6**	**15486,4**	**15572,6**	**16271,8**	**16098,6**	**1268,0**	**8,5**	**612,2**	**3,9**
Расходы без условно утвержденных, всего	*14830,6*	*15486,4*	*15572,6*	*15865,0*	*16098,6*	*1268,0*	*8,5*	612,2	3,9
В том числе:									
Общегосударственные вопросы	934,7	1109,6	1047,4	1139,9	1146,0	211,3	22,6	36,4	3,3
Национальная оборона	2479,1	3119,6	3378,0	3113,2	3145,1	666,0	26,9	25,5	0,8
Национальная	2086,2	1997,8	2092,2	2143,0	2024,1	-62,1	-3,0	26,3	1,3

[20] Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.».

[21] Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.».

	2014 г.	2015 г.	2016 г.			*Отклонение 2016 г. к 2014 г.*		*Отклонение 2016 г. к 2015 г*	
	факт	сводная бюджетная роспись	ФЗ № 349-ФЗ[20]	ФЗ № 384-ФЗ[21]	проект	млрд руб.	% в номинальном выражении	млрд руб.	% в номинальном выражении
безопасность и правоохранительная деятельность									
Национальная экономика	3062,9	2273,8	2012,3	2267,6	2565,7	-497,2	-16,2	291,9	12,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	119,6	131,2	66,7	99,9	80,1	-39,5	-33,0	-51,1	-38,9
Охрана окружающей среды	46,4	48,6	32,0	55,1	59,4	13.0	28,0	10,8	22,2
Образование	638,3	632,0	639,2	636,4	578,6	-59,7	-9,3	-53,4	-8,4
Культура, кинематография	97,8	90,7	97,4	100,0	95,1	-2,7	-2,8	4,4	4,8
Здравоохранение	535,6	531,9	421,4	424,9	490,6	-45,0	-8,4	-41,3	-7,8
Социальная политика	3452,4	4185,1	4373,9	4562,4	4454,0	1001,6	29,0	268,9	6,4
Физическая культура и спорт	71,2	73,7	98,8	72,9	72,4	1,2	1,7	-1,3	-1,8
СМИ	74,8	81,2	49,5	64,0	80,2	5,4	7,2	-1,0	-1,2
Обслуживание государственного и муниципального долга	415,6	585,3	568,5	518,7	645,8	230,2	55,4	60,5	10,3
Межбюджетные трансферты общего характера	816,1	625,7	695,2	666,8	661,5	-154,6	-18,9	35,8	5,7

По остальным разделам прирост расходов в 2016 г. относительно 2014 г. незначителен, а именно: «Охрана окружающей среды» – на 13,0 млрд руб. (28,0%), «Физическая культура и спорт» – на 1,2 млрд руб. (1,7%), «СМИ» – на 5,4 млрд руб. (7,2%).

Необходимо отметить, что правительству удается сдержать рост расходов федерального бюджета в 2016 г.: относительно действующего Федерального закона № 384-ФЗ о федеральном бюджете на 2015–2017 гг. расходы бюджета сократятся на 173,2 млрд руб. и увеличатся относительно фактического исполнения за 2014 г. всего на 8,5% при прогнозируемом уровне инфляции только за 2015 г. в 12,2%. Относительно текущего 2015 г. расходы федерального бюджета в 2016 г. вырастут незначительно – на 3,9% в номинальном выражении и по большинству разделов не превысят инфляцию. В частности, по разделам «Национальная оборона» и «Социальная политика» расходы федерального бюджета

увеличатся в номинальном выражении в сравнении с 2015 г. на 0,8 и 6,4% соответственно; выше инфляции вырастут расходы только по разделам «Национальная экономика» (12,8 %) и «Охрана окружающей среды» (22,2%). Заметное сокращение расходов в 2016 г. относительно текущего года планируется по разделам: «Жилищно-коммунальное хозяйство» – на 51,1 млрд руб. (или на 38,9% в номинальном выражении), «Образование» – на 53,4 млрд руб. (8,4% в номинальном выражении), «Здравоохранение» – на 41,3 млрд руб. (7,8% в номинальном выражении). В целом по объему бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств отмечается незначительный прирост с 661,0 млрд руб. в 2015 г. до 703,0 млрд руб. в 2016 г. (+ 6,3% в номинальном выражении).

Структура расходов федерального бюджета в 2016 г. относительно 2014 г. в разрезе разделов изменится незначительно – в пределах 0,7 п.п. Вырастет доля расходов на национальную экономику – с 14,7% в 2014 г. до 15,9% в 2016 г. в общем объеме расходов бюджета; по другим наиболее значимым разделам отмечаются следующие изменения: «Общегосударственные вопросы» – с 7,2 до 7,1%, «Национальная оборона» – с 20,1 до 19,5%, «Социальная политика» – с 27,0 до 27,7%, «Обслуживание государственного и муниципального долга» – с 3,8 до 4,0%.

Расходы федерального бюджета ***в долях ВВП*** (см. табл. 5) показывают сокращение расходов в 2016 г. на 0,4 п.п. ВВП относительно 2014 г. и на 0,5 п.п. ВВП относительно плана на текущий год. Сокращение расходов в % ВВП в 2016 г. относительно исполнения за 2014 г. отмечается по разделам: «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – на 0,3 п.п. ВВП, «Национальная экономика» – на 1,0 п.п., «Жилищно-коммунальное хозяйство» – на 0,1 п.п., «Образование» – на 0,2 п.п., «Здравоохранение» – на 0,2 п.п., «Межбюджетные трансферты общего характера» – на 0,3 п.п. ВВП. Рост расходов федерального бюджета в 2016 г. относительно 2014 г. отмечается по четырем разделам: «Общегосударственные вопросы» – на 0,2 п.п. ВВП, «Национальная оборона» – на 0,5 п.п., «Социальная политика» – на 0,8 п.п., «Обслуживание государственного и муниципального долга» – на 0,2 п.п. ВВП. По остальным разделам расходы в 2016 г. относительно ВВП должны остаться на уровне 2014 г.

Таблица 5

Динамика и структура расходов федерального бюджета в 2014–2016 гг., % ВВП

	2014 г.	2015 г.	2016 г.			*Отклонение 2016 г. к 2014 г.*	*Отклонение 2016 г. к 2015 г*
	факт	сводная бюджетная роспись	ФЗ № 349-ФЗ	ФЗ № 384-ФЗ	проект 2016 г.	в % ВВП	в % ВВП
Расходы, всего	**20,9**	**21,0**	**17,9**	**19,6**	**20,5**	**-0,4**	**-0,5**
В том числе							
Общегосударственные вопросы	1,3	1,5	1,2	1,4	1,5	0,2	0,0
Национальная оборона	3,5	4,2	3,9	3,7	4,0	0,5	-0,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,9	2,7	2,4	2,6	2,6	-0,3	-0,1
Национальная экономика	4,3	3,1	2,3	2,7	3,3	-1,0	0,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,2	0,2	0,07	0,1	0,1	-0,1	-0,1
Охрана окружающей среды	0,1	0,1	0,04	0,1	0,1	0,0	0,0
Образование	0,9	0,9	0,7	0,8	0,7	-0,2	-0,2
Культура, кинематография	0,1	0,1	1,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Здравоохранение	0,8	0,7	0,5	0,5	0,6	-0,2	-0,1
Социальная политика	4,9	5,7	5,0	5,5	5,7	0,8	0,0
Физическая культура и спорт	0,1	0,1	1,1	0,1	0,1	0,0	0,0
СМИ	0,1	0,1	0,06	0,1	0,1	0,0	0,0
Обслуживание государственного и муниципального долга	0,6	0,8	0,6	0,6	0,8	0,2	0,0
Межбюджетные трансферты общего характера	1,1	0,9	0,8	0,8	0,8	-0,3	-0,1

Относительно плана на 2015 г. расходы федерального бюджета в 2016 г. планируется сократить на 0,5 п.п. ВВП, в том числе снижаются объемы бюджетных ассигнований по следующим разделам: «Национальная оборона» – на 0,2 п.п. ВВП, «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – на 0,1 п.п., «Жилищно-коммунальное хозяйство» – на 0,1 п.п., «Образование» – на 0,2 п.п., «Здравоохранение» – на 0,1 п.п., «Межбюджетные трансферты общего характера» – на 0,1 п.п. ВВП. При этом планируется увеличение объема бюджетных ассигнований по разделу «Национальная экономика» на 0,2 п.п. ВВП. Таким образом, расходы на национальную экономику оказываются единственным направлением, по которому в 2016 г. запланирован рост в долях ВВП к уровню 2015 г.

Сравнение среднесрочных проектировок, сформированных для бюджетного 2016 г., в 2014 и 2015 гг. выявляет наличие проблем с точностью планирования основных параметров бюджета даже в рамках трехлетнего цикла бюджетного процесса. Утвержденные в конце 2013 г. в соответствии с Федеральным законом № 349-ФЗ и в конце 2014 г. в соответствии с Федеральным законом № 384-ФЗ объемы бюджетных ассигнований на 2016 г. были существенно скорректированы в сторону увеличения при формировании текущего проекта бюджета на 2016 г. В частности, объем расходной части федерального бюджета вырос на 2,6 п.п. ВВП относительно утвержденных объемов в 2014 г. и на 0,9 п.п. ВВП относительно утвержденных объемов в 2015 г. В результате можно говорить о том, что, несмотря на принимаемые Минфином меры по сдерживанию роста расходов федерального бюджета, с точки зрения среднесрочного бюджетного планирования объем расходов в долях ВВП оказывается заметно выше значений, запланированных в начале трехлетнего бюджетного цикла.

В разрезе отдельных направлений рост расходов в 2016 г. относительно Федерального закона № 349-ФЗ отмечается по разделам «Общегосударственные вопросы» (на 0,3 п.п. ВВП), «Национальная экономика» и «Здравоохранение» (на 1,0 п.п ВВП по каждому разделу), «Социальная политика» (на 0,7 п.п. ВВП), «Обслуживание государственного и муниципального долга» (на 0,2 п.п. ВВП). По разделу «Национальная оборона» расходы в проекте федерального бюджета на 2016 г. запланированы выше на 0,1 п.п. ВВП относительно утвержденных объемов в рамках Федерального закона № 349-ФЗ и на 0,3 п.п. ВВП относительно Федерального закона № 384-ФЗ. Это позволяет утверждать, что правительством планировалось более существенное сокращение расходов на национальную оборону в среднесрочном периоде.

По программному формату федерального бюджета планируется общее снижение доли расходов, распределенных по программам, в общем объеме расходов бюджета с 57,9% в 2014 г. до 56,2% в 2015 г. и до 55,1% в 2016 г. (см. табл. 6). При этом с 2015 г. около 100% расходов по направлению обеспечения национальной безопасности переведены в закрытую часть бюджета, что не позволяет сопоставить структуру расходов по направлениям государственных программ в 2015–2016 гг. относительно 2014 г. Относительно 2015 г. программные расходы на национальную безопасность вырастут на 26,7% в номинальном выражении.

По открытым статьям расходов, кроме обеспечения безопасности, планируется рост объемов финансирования в 2016 г. относительно уровней 2014 и 2015 гг. в номинальном выражении: по направлениям «эффективное государство» – на 18,9 и 2,8% в номинальном выражении соответственно, «сбалансированное региональное развитие» – на 31,4 и 19,0%. В

то же время по направлению «новое качество жизни» объемы бюджетных ассигнований в 2016 г. планируется сократить на 1,0% к уровню 2014 г. и на 3,2% относительно 2015 г. в номинальном выражении. По программным расходам на инновационное развитие и модернизацию экономики динамика разнонаправленная: расходы в 2016 г. относительно 2014 г. увеличатся на 7,5%, а относительно 2015 г. будут сокращены на 0,8% в номинальном выражении.

Таблица 6

Объемы бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2014–2016 гг., направляемых на реализацию ГП по приоритетам, млрд руб.

	2014 г.	**2015 г.**	**2016 г.**	**Отклонение 2016 г. к 2014 г., %**	**Отклонение 2016 г. к 2015 г., %**
Расходы ФБ, всего	**14830,6**	**15486,4**	**16098,6**	**8,5**	**3,9**
Объем расходов на ГП, всего закрытые и открытые расходы	8593,5	8707,0	8874,2	3,3	1,9
В том числе по открытым расходам по направлениям:					
новое качество жизни	3422,1	3501,6	3388,2	-1,0	-3,2
инновационное развитие и модернизация экономики	2084,2	2260,2	2241,0	7,5	-0,8
эффективное государство	1115,7	1290,7	1327,1	18,9	2,8
сбалансированное региональное развитие	699,8	772,8	919,8	31,4	19,0
обеспечение национальной безопасности	865,1	1,5	1,9	-99,8	26,7
Доля расходов, распределенных по ГП, в общем объеме расходов ФБ	57,9	56,2	55,1	–	

В пояснительной записке к проекту федерального бюджета на 2016 г. указано, что «решение задачи нахождения баланса между усложняющимися задачами государственной политики и установленными на новом, более низком уровне бюджетными возможностями будет продолжено посредством реализации программного подхода к управлению бюджетными расходами». Однако сокращение доли программных расходов в общем объеме расходов федерального бюджета с 57,9% в 2014 г. до 55,1% в 2016 г. с учетом переноса около 10% программных расходов в закрытую часть с 2015 г. свидетельствует о невостребованности программного бюджетирования в полном объеме, так как в большинстве развитых стран (например, в США и Канаде) доля программных расходов центрального правительства составляет более 75%.

В целом можно отметить негативные изменения в планируемой динамике расходов федерального бюджета на 2016 г. как в укрупненной программной структуре, так и в разрезе

функциональной классификации. С точки зрения соотношения «производительных» и «непроизводительных» расходов вызывает беспокойство запланированное сокращение в номинальном выражении расходов на образование и здравоохранение (которое и обусловливает снижение расходов по направлению «новое качество жизни») при небольшом росте расходов (хотя и ниже прогнозируемой инфляции) на национальную безопасность, на национальную оборону и на общегосударственные вопросы. Также важно учитывать, что текущие параметры рассчитаны в условиях сдерживания расходов на социальную политику, прежде всего на пенсионное обеспечение. Это реализовано за счет двух основных мер: за счет обязательной индексации пенсий лишь на 4% (вторая индексация возможна только в случае получения дополнительных доходов) и продления моратория на взносы в накопительную составляющую системы обязательного пенсионного страхования (что позволяет экономить средства федерального бюджета, направляемые в виде трансферта Пенсионному фонду).

В целом индексация пенсий ниже инфляции представляется во многом оправданной в текущих условиях с точки зрения как сдерживания роста социальных расходов (в условиях недостаточности доходных источников), так и уменьшения инфляционного давления (снижения рисков раскручивания инфляционной спирали). В то же время необходимо обратить внимание, что наши эксперты ранее рассматривали данную меру в связке с расходами на образование и здравоохранение, т.е. как меру, позволяющую сохранить расходы на развитие человеческого капитала, как минимум, на уровне 2015 г. При этом учитывалось, что расходы на здравоохранение – это во многом также расходы на население старших возрастов. В рамках же предлагаемых параметров расходов, когда меньшая индексация пенсий сопровождается снижением расходов на здравоохранение, данная мера становится менее обоснованной.

Продление моратория на взносы в накопительную составляющую системы обязательного пенсионного страхования вызывает еще больше вопросов. Когда в течение трех лет, по сути, приостанавливается действие пенсионной реформы, направленной на диверсификацию источников финансирования пенсий будущих пенсионеров, это все в большей мере становится похожим (в первую очередь для населения) на неявную отмену реформы относительно создания накопительной части пенсии. При этом, решая проблему снижения уровня несбалансированности пенсионной системы (а по сути, бюджетной системы в целом) в настоящее время, правительство все больше увеличивает долгосрочные риски сбалансированности бюджетной системы страны в будущем. Пример следующего года прекрасно иллюстрирует проблемы финансирования пенсий только через распределительную систему, когда недостаток доходных источников бюджета вынуждает

проводить индексацию пенсий ниже уровня инфляции. В результате пролонгация «заморозки» взносов в накопительную часть пенсии в 2016 г. представляется недостаточно обоснованной с точки зрения долгосрочного бюджетного планирования и объективной оценки долгосрочных рисков.

5. Анализ расходов по отдельным направлениям финансирования

5.1. Расходы на общегосударственные вопросы

Динамика расходов федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» показывает опережающий рост объемов бюджетных ассигнований с 934,7 млрд руб. в 2014 г. до 1146,0 млрд руб. в 2016 г. (на 211,3 млрд руб.), или на 22,6% в номинальном выражении, при росте расходов федерального бюджета за этот же период на 8,5% (см. табл. 7). По сравнению с 2015 г. темп прироста расходов по данному разделу составит в 2016 г. 3,3%, или на 36,4 млрд руб. В долях ВВП расходы по разделу «Общегосударственные вопросы» в 2016 г. возрастут на 0,1 п.п. ВВП относительно 2014 г. и останутся постоянными в сравнении с 2015 г. в объеме 1,4% ВВП. Доля расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» в общем объеме расходов федерального бюджета изменится незначительно – с 7,2% в 2015 г. до 7,1% в 2016 г.

Таблица 7

Расходы федерального бюджета по разделу «Общегосударственные вопросы» в разрезе статей в 2014–2016 гг., млрд руб.

	2014 г.	**2015 г.**	***2016 г.***		**Отклонение 2016 г. к 2014 г.**		**Отклонение 2016 г. к 2015 г.**	
	факт	**сводная бюджетная роспись**	**ФЗ № 384-ФЗ**	**проект**	**млрд руб.**	**% в номинальном выражении**	**млрд руб.**	**% в номинальном выражении**
Расходы[22], всего	**14830,6**	**15486,4**	**15865,0**	**16098,6**	**1268,0**	**8,5**	612,2	3,9
В том числе:								
Расходы по разделу «Общегосударственные вопросы»	934,7	1109,6	1139,9	1146,0	211,3	22,6	36,4	3,3
- в долях ВВП	1,3	1,5	1,4	1,5	–	–	0,0	0,0
- в % от общего	6,3	7,2	7,2	7,1	–	–	-0,1	-1,4

[22] Без условно утвержденных.

	2014 г.	2015 г.	*2016 г.*		Отклонение 2016 г. к 2014 г.		Отклонение 2016 г. к 2015 г.	
	факт	сводная бюджетная роспись	ФЗ № 384-ФЗ	проект	млрд руб.	% в номинальном выражении	млрд руб.	% в номинальном выражении
объема расходов ФБ								
В том числе по открытой части по подразделам:							–	–
Функционирование Президента Российской Федерации	16,6	19,0	17,6	16,8	0,2	1,2	-2,2	-11,6
Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований	11,2	12,9	11,6	14,9	3,7	33,3	2,0	15,5
Функционирование правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций	5,9	6,2	5,9	6,2	0,3	5,1	0,0	0,0
Судебная система	143,8	155,0	158,3	155,0	11,2	7,8	0,0	0,0
Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов, органов финансового (финансово-бюджетного) надзора	240,3	236,9	229,8	211,8	-28,5	-11,9	-25,1	-10,6
Обеспечение проведения выборов и референдумов	4,4	3,8	12,8	16,4	12,0	в 3,7 раз	12,6	в 3,3 раза
Международные отношения и международное сотрудничество	140,4	230,7	127,9	189,4	49,0	34,9	-41,3	-17,9
Государственный материальный резерв	12,8	87,3	10,7	12,0	-0,8	-6,2	-75,3	-86,2
Фундаментальные исследования	120,7	118,8	134,8	120,5	-0,2	-0,2	1,7	1,4

	2014 г.	2015 г.	*2016 г.*		Отклонение 2016 г. к 2014 г.		Отклонение 2016 г. к 2015 г.	
	факт	сводная бюджетная роспись	ФЗ № 384-ФЗ	проект	млрд руб.	% в номинальном выражении	млрд руб.	% в номинальном выражении
Резервные фонды	0,0	6,0	5,5	7,4	7,4	–	1,4	23,3
Прикладные научные исследования в области общегосударственных вопросов	13,1	15,0	15,0	14,2	1,1	8,4	-0,8	-5,3
Другие общегосударственные вопросы	137,9	211,6	318,7	301,0	163,1	в 2,2 раза	89,4	42,2
Итого открытая часть	847,1	1103,2	1048,6	1065,6	–	–	-37,6	-3,4
Закрытая часть	87,6	6,4	91,3	80,4	–	–	74	в 11,5 раз

В структуре расходов раздела «Общегосударственные вопросы» отмечаются следующие наиболее значимые изменения:

- сокращение доли расходов по статье «Функционирование Президента Российской Федерации» с 1,8% в 2014 г. до 1,5% в 2016 г. в общем объеме расходов по разделу при росте в номинальном выражении на 1,2% и в абсолютном значении на 0,2 млрд руб. В сравнении с 2015 г. расходы по данной статье в 2016 г. сократятся на 11,6% в номинальном выражении, или на 2,2 млрд руб.;

- рост расходов в 2016 г. по статье «Функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований» на 33,3% в номинальном выражении относительно 2014 г. (на 3,7 млрд руб. в абсолютном выражении) при незначительном увеличении доли расходов по данной статье – с 1,2% в 2014 г. до 1,3% в 2016 г. в общем объеме расходов по разделу. В сравнении с 2015 г. расходы по данной статье в 2016 г. вырастут на 2,0 млрд руб., или на 15,5% в номинальном выражении;

- незначительный прирост расходов в 2016 г. относительно 2014 г. по статье «Функционирование правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций» – на 0,3 млрд руб., или на 5,1% в номинальном выражении. По данной статье планируется увеличение расходов на оплату труда федеральных государственных гражданских служащих аппарата правительства Российской Федерации в объеме 607,4

млн руб., в том числе в связи с увеличением численности работников аппарата правительства Российской Федерации – в объеме 25,5 млн руб.;

- прирост расходов по статье «Судебная система» в 2016 г. относительно 2014 г. на 7,8% в номинальном выражении (на 11,2 млрд руб.), при этом в соответствии с Федеральным законом № 384-ФЗ расходы по данной статье планировалось увеличить в 2016 г. на 3,3 млрд руб. относительно текущего года, однако в проекте бюджета на 2016 г. расходы остались на уровне 2015 г. в объеме 155,0 млрд руб. В рамках данной статьи запланировано в том числе финансирование объектов капитального строительства, необходимых для обеспечения деятельности Верховного Суда Российской Федерации в г. Санкт-Петербурге, в объеме 5145,3 млн руб.;

- расходы по статье «Обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов, органов финансового (финансово-бюджетного) надзора» сократятся в 2016 г. на 11,9% в номинальном выражении относительно 2014 г., или на 28,5 млрд руб. В сравнении с 2015 г. расходы по данной статье в 2016 г. сократятся на 10,6% в номинальном выражении, или на 25,1 млрд руб. Несмотря на то что доля расходов по данной статье в общем объеме расходов по разделу сократится с 25,7% в 2014 г. до 18,5% в 2016 г., расходы на обеспечение деятельности финансово-налоговых и таможенных органов остаются достаточно высокими – 211,8 млрд руб. По данной статье планируется в том числе финансирование развития и модернизации третьей очереди единой информационной системы Росфинмониторинга в объеме 400 млн руб.;

- расходы по статье «Обеспечение проведения выборов и референдумов» вырастут в 3,7 раза в 2016 г. относительно 2014 г., или на 12,0 млрд руб., а относительно 2015 г. расходы в 2016 г. возрастут на 12,6 млрд руб., или в 3,3 раза в номинальном выражении. Это связано с проведением выборов в следующем году, в частности, дополнительные расходы на подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва запланированы в объеме 1192,1 млн руб. Однако в общем объеме расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» доля данных расходов изменится незначительно – с 0,5% в 2014 г. до 1,4% в 2016 г.;

- расходы по статье «Государственный материальный резерв» сократятся в 2016 г. относительно 2014 г. на 0,8 млрд руб. (на 6,2% в номинальном выражении) – до 12,0 млрд руб., а относительно 2015 г. уменьшатся на 75,3 млрд руб., или на 86,2% в номинальном выражении;

- по статье «Резервные фонды» в 2014 г. расходы по открытой части федерального бюджета не осуществлялись, хотя утвержденный объем бюджетных ассигнований

составлял 2,4 млрд руб. для финансирования иных бюджетных ассигнований. Относительно 2015 г. расходы бюджета по данной статье в 2016 г. возрастут на 1,4 млрд руб., или на 23,3% в номинальном выражении. По данной статье зарезервированы бюджетные ассигнования в объеме до 2000,0 млн руб. на реализацию мероприятий по ликвидации последствий крупномасштабных стихийных бедствий, определенных решениями (поручениями) Президента Российской Федерации, на территориях субъектов Российской Федерации по решениям правительства Российской Федерации;

- расходы по статье «Фундаментальные исследования» в 2016 г. сокращаются незначительно в сравнении с 2014 г. – на 0,2 млрд руб., или на 0,2% в номинальном выражении, до 120,5 млрд руб., однако доля расходов по данной статье в общем объеме расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» изменится с 12,9% в 2014 г. до 10,5% в 2016 г.

Существенно увеличатся расходы по двум статьям: «Международные отношения и международное сотрудничество» и «Другие общегосударственные вопросы». По статье «Международные отношения и международное сотрудничество» расходы возрастут в 2016 г. относительно 2014 г. на 49,0 млрд руб., или на 34,9% в номинальном выражении. Однако относительно 2015 г. расходы по данной статье в 2016 г. сократятся с 230,7 до 189,4 млрд руб. (на 41,3 млрд руб., или на 17,9% в номинальном выражении). В то же время, поскольку некоторая часть расходов по этой статье в 2016 г. будет осуществляться по закрытой части федерального бюджета, возможно, что общий объем расходов в 2016 г. на международные отношения будет не ниже предыдущего года.

По статье «Другие общегосударственные вопросы» в 2016 г. планируется значительный рост расходов – на 163,1 млрд руб., или в 2,2 раза относительно 2014 г., а в сравнении с 2015 г. расходы увеличатся на 89,4 млрд руб., или на 42,2% в номинальном выражении. Доля расходов по данной статье в общем объеме расходов по разделу «Общегосударственные вопросы» увеличится с 14,7% в 2014 г. до 26,3 % в 2016 г. Одной из причин роста расходов по данной статье является резервирование следующих бюджетных ассигнований:

- в объеме 5768,2 млн руб. на уплату налога на имущество организаций и земельного налога федеральными государственными органами, федеральными государственными учреждениями, организациями, участвующими в мобилизационной подготовке экономики, в связи с отменой налоговых льгот по уплате налога на имущество организаций и земельного налога и в связи с увеличением общего объема остаточной стоимости федерального имущества, закрепленного на праве оперативного управления, признаваемого основными

средствами, и кадастровой стоимости земельных участков в порядке, установленном правительством Российской Федерации;

- в объеме 10 725,5 млн руб. на реализацию решений Президента Российской Федерации и правительства Российской Федерации;
- в объеме 93 238,4 млн руб. на реализацию решений правительства Российской Федерации, направленных на совершенствование системы материальной мотивации государственных гражданских служащих;
- в объеме 500,0 млн руб. на выплату денежных компенсаций истцам в соответствии с решениями Европейского суда по правам человека;
- в объеме 1361,9 млн руб. на уплату начислений на выплаты по оплате труда работников федеральных государственных органов, перечисляемых в установленном порядке в бюджеты государственных внебюджетных фондов, в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что возникают вопросы о целесообразности резервирования бюджетных средств в объеме 0,1% ВВП (или 93,3 млрд руб.) на материальную мотивацию государственных гражданских служащих с учетом принятых решений об отказе от индексации расходов на оплату труда работников федеральных государственных учреждений, денежное содержание (заработную плату) судей, прокурорских работников и сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих и других категорий работников федеральных государственных органов, денежное довольствие военнослужащих и приравненных к ним лиц.

Можно также поставить под сомнение обоснованность финансирования за счет средств федерального бюджета, а не частного бизнеса, пилотного проекта по введению маркировки продукции по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия из натурального меха» и созданию автоматизированной системы контроля и регистрации контрольно-кассовой техники в объеме 1000,0 млн руб. в рамках раздела «Общегосударственные вопросы».

5.2. Расходы на национальную оборону и правоохранительную деятельность

Проектом федерального бюджета в 2016 г. по разделу 02 «Национальная оборона» классификации расходов в соответствии с данными пояснительной записки к проекту (табл. 4.4 на с. 252 и Приложение № 8) предусматривается ассигновать 3 трлн 145 млрд 90,7 млн руб. (19,5% расходов федерального бюджета, или 4,0% ВВП), что в

номинальном выражении на 0,7% (или на 21 млрд 321 млн руб.) меньше соответствующих ассигнований текущего года, предложенных законопроектом № 898585-6 по внесению изменений в федеральный бюджет текущего года, и на 31 млрд 882 млн руб. (1,0%) превышает плановый показатель, запланированный на 2016 г. действующим законом о федеральном бюджете. В текущем году сводной бюджетной росписью на начало сентября по этому разделу ассигновано 3 трлн 120 млрд руб. (20,1% расходов федерального бюджета, или 4,2% ВВП).

Внутри раздела «Национальная оборона» в 2016 г. сильнее всего возрастут относительно ассигнований текущего года расходы по подразделам «Другие вопросы в области национальной обороны» – на 185 млрд 570 млн руб., или на 53,4% (до 533 млрд 140 млн руб.), и «Ядерно-оружейный комплекс» – на 6 млрд 359 млн руб., или на 15,1% (до 48 млрд 370 млн руб.). Наиболее заметно сократятся расходы по подразделам «Вооруженные Силы Российской Федерации» (на 221 млрд 78 млн руб., или на 9,0%), «Мобилизационная и вневойсковая подготовка» (на 928 млн руб., или на 14,6%) и «Мобилизационная подготовка экономики» (на 841 млн руб., или на 18,0%). Наблюдаемое в структуре расходов раздела «Национальная оборона» значительное перераспределение расходов подраздела «Вооруженные Силы Российской Федерации» в пользу подраздела «Другие вопросы в области национальной обороны» в пояснительной записке к проекту федерального бюджета (с. 263–265) не только не обосновано, но даже и не упомянуто. По своей сути, оно представляется контрпродуктивным и требует дополнительных разъяснений со стороны разработчиков проекта.

Расходы Минобороны России на государственный оборонный заказ в 2016 г. можно оценить по закрытой части расходов раздела «Национальная оборона» в 2 трлн 141 млрд руб. (2,7% ВВП), однако, кроме этого, значительные средства (16 млрд 974 млн руб.) по этому разделу предлагается израсходовать на прикладные научные исследования вполне открыто.

Расходы подраздела «Вооруженные Силы Российской Федерации» на содержание военнослужащих в 2016 г. в материалах проекта отсутствуют. После повышения денежного довольствия с 1 января 2012 г. оно ни разу не индексировалось в соответствии с инфляцией, вследствие чего доходы военнослужащих Минобороны к началу 2016 г. в реальном выражении составят лишь 71,6% уровня начала 2012 г. На выплаты персоналу Минобороны проектом предусмотрено 657 млрд 14 млн руб., что

больше ассигнований текущего года, предложенных в законопроекте № 898585-6, на 25 млрд 915 млн руб., или на 4,1%.

Проектом федерального бюджета на 2016 г. предусматривается сокращение расходов раздела «Национальная оборона» на закупку товаров, работ и услуг по сравнению с ассигнованиями текущего года на 9 млрд 482 млн руб. (3,1%) – до 292 млрд 96 млн руб.

В соответствии с проектом расходы на пенсии Министерства обороны по разделу «Социальная политика» возрастают на 6,8% – до 329 млрд 50 млн руб. (0,4% ВВП), что в очередной раз не обеспечивает возможности их индексирования в порядке и размерах, установленных Федеральным законом от 8 ноября 2011 г. № 309-ФЗ и Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 604.

Расходы раздела 03 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» относительно ассигнований текущего года по законопроекту № 898585-6 сократятся на 36 млрд 969 млн руб. (на 1,8%) – до 2 трлн 24 млрд руб. (2,6% ВВП). При этом расходы по 11 подразделам сокращаются в пределах 2,0–8,6%, увеличиваясь лишь по подразделам «Обеспечение пожарной безопасности» (на 525 млн руб., или на 0,5%) и «Другие вопросы в области национальной безопасности и правоохранительной деятельности» (на 36 млрд 664 млн руб., или на 26,8%). Ассигнования на пенсии по линии МВД запланированы в размере 194 млрд 14 млн руб. (0,2% ВВП), т.е. будут увеличены на 6,7% относительно текущего года, по линии ФСБ – 53 млрд 701 млн руб. (0,07% ВВП) с приростом 10,5%.

Расходы силового блока суммарно по разделам 02 и 03 в соответствии с проектом федерального бюджета на 2016 г. составят 5 трлн 169 млрд руб., или 6,6% ВВП и 32,1% расходов федерального бюджета на 2016 г., т.е. сократятся по сравнению с ассигнованиями текущего года по законопроекту № 898585-6 на 58 млрд 290 млн руб. (на 1,1%), что соответствует 0,5 п.п. ВВП и 1,8 п.п. расходов федерального бюджета.

5.3. Расходы на инфраструктуру

Проект Закона «О федеральном бюджете на 2016 г.» предполагает увеличение в номинальном выражении к уровню 2015 г. общей суммы расходов федерального бюджета на развитие водного хозяйства, транспорта, дорожного хозяйства, а также связи и информатики в 2016 г (см. *табл. 8*).

Таблица 8

Расходы федерального бюджета на развитие водного хозяйства, транспорта, дорожного хозяйства, связи и информатики в 2015–2016 гг.

	2015 г.	**2016 г.**
Водное хозяйство, млрд руб.	20,2	19,4
% ВВП	*0,03*	*0,02*
Транспорт, млрд руб.	314,9	308,3
% ВВП	*0,4*	*0,4*
Дорожное хозяйство (дорожные фонды), млрд руб.	634,4	685,6
% ВВП	*0,9*	*0,9*
Связь и информатика, млрд руб.	29,8	33,1
% ВВП	0,04	0,04
Всего, млрд руб.	999,3	1046,4
% ВВП	*1,37*	*1,36*

Источник: Приложение № 8 к пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 г.».

Анализируя проект Закона «О федеральном бюджете на 2016 г.» и поясняющие документы к нему, можно заключить, что, несмотря на существенное осложнение экономической ситуации, в него не заложено перераспределение от непроизводительных расходов бюджета (от тех, которые не влияют на экономический рост) к производительным[23].

Во-первых, можно наблюдать, что в 2016 г. предполагается рост в номинальном выражении к уровню 2015 г. общей суммы расходов федерального бюджета на развитие водного хозяйства, транспорт, дорожное хозяйство, а также связь и информатику. Так, расходы в 2016 г. должны составить 1,05 трлн руб., что превышает уровень расходов в 2015 г. (прирост составит примерно 5% по сравнению с 2015 г.). Однако, *несмотря на повышение расходов в абсолютном выражении, объемы расходов в долях ВВП снижаются.* Отметим, что снижение происходит на фоне более консервативного прогноза ВВП, заложенного в проект Закона о ФБ на 2016 г., по сравнению с тем, что был заложен в Закон № 384-ФЗ о ФБ на 2015 г. и на плановый

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

период 2016 и 2017 гг. Сказанное означает, что в проект Закона о ФБ на 2016 г. не заложен маневр перераспределения расходов от непроизводительных к производительным, а совокупный объем инфраструктурных расходов в ходе согласований проекта был сокращен (в долях ВВП) по сравнению с объемами 2015 г.

Во-вторых, важно отметить наблюдаемую инерционность в составлении бюджета в целом, проявляющуюся в финансировании отдельных статей расходов на фиксированном номинальном уровне прошлого года. В результате этого становится очевидно фактическое отсутствие содержательного представления об объеме физически проведенных работ или оказанных услуг и об изменении рыночных цен на эти работы и услуги. Такое положение дел, т.е. финансирование отдельных статей на фиксированном номинальном уровне прошлого года, непрозрачно и нерационально. Практически не изменяющиеся год от года статьи расходов не подкреплены экономической моделью оказания услуг, что означает их неэффективное расходование. В дальнейшем предлагается внедрить практику справочного приведения в пояснительной записке к проекту закона о федеральном бюджете информации по индексам физического объема производства товаров и услуг и индексам цен по соответствующим статьям в целях сопоставления предоставляемого финансирования в следующем периоде по сравнению с базовым периодом и сопоставления показателей объема проводимых работ/услуг, цен и производительности их получателей.

В-третьих, важно отметить необходимость совершенствования подходов к планированию статей расходов, особенно субсидий. Хотя такая работа требует учета массы детализированных технических данных, ее проведение позволит говорить о том, что реализация ряда мероприятий и подходов к планированию субсидий и отчетности за их получение будет способствовать более эффективному расходованию бюджетных средств посредством либо сокращения размера субсидий, либо повышения объема предоставленных услуг. В условиях текущей макроэкономической конъюнктуры, сокращения доходных статей и повышения их волатильности отсутствие работы по модельной увязке расходных статей с качеством и объемом предоставляемых услуг является непозволительной практикой. Поэтому предлагаем рассмотреть практику 50%-го или полного сокращения расходных статей, по которым главные распорядители бюджетных средств не предоставляют прозрачных обоснований по соответствию статей расходов поставленным целям, объемам и качеству услуг.

В целом проект Закона «О федеральном бюджете на 2016 г.» в части расходов на инфраструктуру вызывает ряд серьезных вопросов с точки зрения повышения

эффективности и прозрачности расходования бюджетных средств на инфраструктурные проекты и обслуживание инфраструктуры, особенно с учетом текущего состояния основных макроэкономических индикаторов, равно как и их прогнозные значения на кратко- и среднесрочную перспективу.

5.4. Расходы на поддержку сельского хозяйства

Бюджетные ассигнования на реализацию Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. (далее – Госпрограмма), предусмотренные в представленном проекте федерального бюджета на 2016 г., были уменьшены на 4063,8 млн руб. по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 384-ФЗ, и составят 162 487,3 млн руб.

Необходимо отметить, что изначально по Паспорту Госпрограммы для выполнения ее мероприятий (постановление Правительства от 14 июля 2012 г. № 717 с последующими изменениями) на 2016 г. было запланировано 258 139,9 млн руб., а в 2015 г. с учетом необходимости импортозамещения и смягчения высоких процентных ставок на финансирование Госпрограммы бюджетной росписью было установлено направить 222 145,8 млн руб., т.е. условия поддержки АПК будут значительно хуже прошлого года и почти на 40% ниже изначально планируемых по Паспорту Госпрограммы. В то же время нет оценки, как такое значительное снижение повлияет на выполнение установленных целевых показателей Госпрограммы. Предлагаем дополнить Пояснительную записку оценкой возможного снижения целевых индикаторов Госпрограммы из-за сокращения финансирования.

Разработчики только выборочно учли приоритетность наиболее проблемных и необходимых для импортозамещения направлений (молочное скотоводство) и целесообразность отдельных форм поддержки (не предусмотрена в 2016 г. докапитализация Россельхозбанка и Росагролизинга). Однако по многим ключевым направлениям финансирование резко снижено. Представляется крайне нежелательным уменьшение бюджетных ассигнований на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в области растениеводства на 10 304,4 млн руб., так как это одна из основных форм поддержки растениеводства. Ее целесообразно предоставить на уровне не ниже 2015 г. (23 225 млн руб.). Аналогично для субсидий на возмещение части процентной ставки по краткосрочным и инвестиционным кредитам (займам) на развитие растениеводства, финансирование которых было уменьшено на 13 086,0 млн руб. Без обеспечения доступности кредитов,

особенно краткосрочных, не только ускоренное импортозамещение, но и просто функционирование отрасли проблематично.

Также бюджетные ассигнования на предоставление субсидий на возмещение части затрат на приобретение элитных семян и поддержку племенного животноводства существенно уменьшены – на 4220,7 млн руб. В то же время разрушенную систему отечественного элитного семеноводства надо, по существу, восстанавливать заново, и далеко не только за счет субсидий на приобретение элитных семян, под которую сейчас подпадают и зарубежные производители типа «Каргилл». От 7,041 млрд руб. предусмотренного согласно Паспорту Госпрограммы в 2016 г. (Постановление Правительства №717) финансирования объявленной приоритетной для импортозамещения подпрограммы «Развитие овощеводства открытого и закрытого грунта и семенного картофелеводства» осталось 100 млн руб. Вероятно, в такой же пропорции необходимо корректировать и целевые показатели подпрограммы.

В то же время эффективность и востребованность субсидии на поддержку сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой в том виде, как она есть сейчас, достаточно низки. Аналогично проведение закупочных и товарных интервенций не достигает заявленной цели стабилизации цен. Предоставление, а тем более увеличение финансирования (как в случае с интервенционными закупками) по этим статьям без пересмотра их механизма представляется спорным.

5.5. Расходы на научные исследования и опытно-конструкторские разработки

Корректировка бюджетных ассигнований на фундаментальные и прикладные НИОКР была произведена в неравной пропорции. В большей степени были сокращены ассигнования на фундаментальные исследования, несмотря на прирост финансирования по ряду специальных статей. Общее сокращение ассигнований на фундаментальные исследования составило 10,7% по сравнению с объемами, определенными действующим Законом № 384-ФЗ. По сравнению с бюджетом 2015 г. это соответствует совсем незначительному приросту – на 0,6%, что с учетом инфляции означает сокращение ассигнований на научные исследования в реальном выражении.

Прикладные исследования в области национальной экономики планируется сократить на 23,1% по сравнению с показателем, приведенным в Законе № 384-ФЗ, однако прикладные НИОКР в области национальной обороны увеличиваются на 16% по сравнению с Законом № 384-ФЗ. В сумме в абсолютном выражении ассигнования на

прикладные исследования оказываются существенно выше, чем на фундаментальные: расходы на фундаментальные исследования запланированы на уровне 26,8% от бюджетных расходов на эти два вида прикладных НИОКР.

Внутри статьи на фундаментальные исследования запланировано увеличение расходов за счет выплат членам государственных академий наук в объеме 930,6 млн руб. в связи с увеличением денежных выплат членам государственных академий наук в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2015 г. № 480 (увеличение размера надбавок академикам и членам-корреспондентам за звания), а также на инфраструктурные проекты (например, на сохранение фондов библиотеки ИНИОН РАН, на работу Приморского океанариума и т.п.). Таким образом, ассигнования на собственно проведение фундаментальных исследований де-факто сокращаются еще больше.

Этот вывод наглядно иллюстрируется данными о сокращении финансирования основных бюджетных фондов, поддерживающих фундаментальные исследования (см. табл. 9). Проектируемые ассигнования для двух научных фондов – Российского фонда фундаментальных исследований и Российского гуманитарного научного фонда – оказываются даже в абсолютных значениях ниже показателей на 2015 г. Это ставит под удар грантовую систему финансирования фундаментальной науки, при том что официально заявлен курс на повышение конкурсной основы в финансировании исследований.

Таблица 9

Изменение бюджетных ассигнований на научные фонды, млрд руб.

Название фонда	**2015 г.**	**2016 г. (закон)**	**2016 г. (проект)**	**% (проект от Закона)**
1	2	3	4	5=4/3*100
Российский научный фонд	17,2	18,8	15,5	90,1
Российский фонд фундаментальных исследований	12,2	14,0	11,0	90,2
Российский гуманитарный научный фонд	2,0	2,3	1,8	90,0

Основной в области финансирования гражданских НИОКР является Государственная программа «Развитие науки и технологий на 2013–2020 гг.». Расходы на нее сокращаются на 12,5% при практической неизменности ассигнований на масштабную программу прикладных исследований ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.», что отражено в табл. 10. Сохранение запланированного уровня ассигнований на НИОКР в рамках данной программы можно рассматривать как позитивное решение, так как новые инициативы в области технологического развития

финансируются преимущественно из этого источника (например, исследования в области новых производственных технологий, фотоники, нейротехнологий). Если сравнивать проектируемые показатели с уровнем финансирования 2015 г., то прирост ассигнований по Госпрограмме составил 5,5%, а по ФЦП «Исследования и разработки» – 16,2%.

Таблица 10

Изменение объемов бюджетных ассигнований по ряду подпрограмм Государственной программы «Развитие науки и технологий», млрд руб.

Наименование	2016 г.		
	Закон № 384-ФЗ	проект	отклонение, %
1	2	3	4 = 3/2 x 100
Всего	**182 786,8**	**159 963,0**	**87,5**
В том числе:			
Подпрограмма «Фундаментальные научные исследования»	116 467,1	104 324,4	89,6
Подпрограмма «Развитие сектора прикладных научных исследований и разработок»	8 655,4	7 373,8	85,2
Подпрограмма «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора»	26 247,4	14 923,0	56,9
Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014–2020 гг.»	24 908,6	24 853,6	99,8

С точки зрения приоритетности финансирования НИОКР в отраслях картина практически не меняется, хотя можно отметить позитивный тренд к наращиванию расходов на исследования в интересах здравоохранения, медицины и фармакологии и негативный, выражающийся в крайне низком финансировании исследований в области агротехнологий:

- авиационная промышленность (36,9 млрд руб.);
- развитие здравоохранения (22,5 млрд руб.);
- медицина и фармацевтика (9,8 млрд руб.);
- развитие сельского хозяйства (2,1 млрд руб.).

Отдельно следует отметить фактическое сокращение поддержки Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. В проекте Закона 2016 г. отмечается, что предусматривается увеличение бюджетных ассигнований на «предоставление субсидий ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» в целях предоставления грантов малым инновационным предприятиям на финансовое обеспечение инновационных проектов, результаты которых имеют перспективу коммерциализации, в объеме 1000,0 млн руб.». Однако даже с учетом этого добавления ассигнования сокращаются на 12,8% по сравнению с Законом № 384-ФЗ. Это решение может негативно сказаться на возможности развития новых производств, так как в настоящее время возрастает роль малого и среднего бизнеса в организации цепочек добавленной стоимости. При этом Россия существенно отстает от развитых стран по доле малого и среднего бизнеса в выручке обрабатывающей промышленности (11% против 35–40% в странах ЕС).

В целом сокращения ассигнований на НИОКР сопровождаются более таргетированной поддержкой отдельных направлений, в частности, для обеспечения реализации положений *Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»*. При уменьшении бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации положений Указа № 599 по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 384-ФЗ, в 2016 г. на 1941,6 млн руб., возрастают бюджетные ассигнования на мероприятия по развитию ведущих университетов, предусматривающих повышение их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров, на 2000,0 млн руб. Число университетов, соревнующихся за попадание в Топ-100 мировых рейтингов, возрастет, поскольку планируется расширение числа вузов – участников программы «5-100». Насколько продуктивен такой подход для усиления науки в вузах – вопрос дискуссионный, поскольку пока рано судить о том, получены ли адекватные эффекты от существенных вложений в ограниченное число университетов.

Переходя на макроуровень, следует отметить, что в масштабах бюджета сокращения ассигнований на НИОКР проводятся примерно в тех же пропорциях, что и по другим статьям, поскольку размеры ассигнований на основные виды исследований и

разработок, измеренные в % ВВП, не меняются по сравнению как с Законом № 384-ФЗ, так и с уровнем 2015 г. и составляют[24]:

- фундаментальные исследования – 0,2% ВВП;
- прикладные исследования в области национальной экономики – 0,2% ВВП;
- прикладные исследования в области национальной обороны – 0,4% ВВП.

Основные выводы

1. Структура бюджетных ассигнований на НИОКР на 2016 г. после корректировки проекта бюджета существенно не меняется, хотя сокращение ассигнований на фундаментальные исследования несколько выше, чем на прикладные.
2. Поддержка становится более таргетированной, что представляет собой вполне разумное решение в условиях сокращения бюджетных ассигнований на НИОКР. В качестве приоритетов выбрана поддержка вузовской науки, а также прикладным НИОКР по перспективным технологическим направлениям, поддерживаемым в рамках ФЦП «Исследования и разработки».
3. Поддержка малого инновационного бизнеса через Фонд содействия сокращается, что влечет за собой риски недостаточности ресурсов для развития малого и среднего технологического бизнеса, являющегося опорой новых производств.
4. Усиливается поддержка НИОКР в области национальной обороны, и с учетом того что есть закрытые статьи таких расходов, очевидно усиление акцента на прикладные оборонно-ориентированные исследования. В целом это отвечает геополитическим установкам текущей политики правительства.

[24] Согласно Приложению № 8 к Пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 г.».

5.6. Расходы на образование

Проект федерального бюджета на 2016 г. третий раз сформирован по программному принципу. Вместе с тем сравнение расходов ФБ на образование с ранее утвержденными расходами на эти цели (Закон № 384-ФЗ) проводится по функциональной классификации. Одновременно проводится анализ проекта бюджета исходя из изменений в Государственной программе «Развитие образования» на 2013–2020 гг.

Бюджетные ассигнования проекта федерального бюджета на 2016 г. по разделу «Образование» в сравнении с расходами на образование по Закону № 384-ФЗ характеризуются следующими данными (см. табл. 11). По отношению к расходам на образование по Закону № 384-ФЗ в 2016 г. расходы по проекту ФБ сокращаются на 8,9%, при этом по отношению к расходам 2015 г. они сокращаются на 7,9%. Второй раз с 1992 г. расходы на образование федерального бюджета сокращаются не только относительно расходов ФБ и ВВП, но и, что главное, в абсолютном выражении.

Существенно сокращаются расходы на дошкольное образование: по сравнению с Законом № 384-ФЗ – на 4608,7 млн руб., а по отношению к расходам 2015 г. – на 31 119 млн руб. Объясняется это тем, что поставленные в этой сфере задачи решены, однако задача, которая стояла в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., – обеспечить 100%-й охват детей услугами детских дошкольных образовательных организаций (далее – ДДОО) – не выполнена, хотя она достаточно энергично решается, поскольку основной целью является ликвидация очередей в ДДОО. Представляется, что на федеральном уровне столь резкий уход из системы дошкольного образования неприемлем в силу того, что Россия в настоящее время серьезно отстает по охвату детей 4–6 лет услугами предшколы, что должно обеспечить выравнивание стартовых условий для детей прежде всего из малообеспеченных семей и семей мигрантов. В силу сказанного необходимо хотя бы не сокращать расходы на дошкольное образование по сравнению с Законом № 384-ФЗ.

В сфере общего (школьного) образования расходы по проекту ФБ-2016 увеличиваются по отношению к Закону № 384-ФЗ, но по отношению к расходам 2015 г. они будут сокращены на 22,9%. Во многом это связано с пересмотром подходов к определению средней заработной платы в субъектах Российской Федерации, относительно уровня которой определяется средняя заработная плата педагогических работников школ. Вместе с тем, несмотря на вполне благоприятную картину, которую показывает мониторинг Росстата, в мониторинге эффективности деятельности школы,

проводимом РАНХиГС с 2013 г., отмечено, что в 2015 г. существенную прибавку к своей заработной плате ощутили только 4% учителей, незначительную – 26%, а 41% указали, что их заработная плата не изменилась, у 29% она снизилась. В связи с этим снижение по сравнению с 2015 г. расходов на общее образование, заложенное в проект ФБ-2016, преждевременно и может негативно отразиться на социальном положении учительского корпуса.

В среднем профессиональном образовании в проекте ФБ-2016 также показан рост расходов по отношению к расходам на СПО в Законе № 384-ФЗ, но существенное уменьшение по сравнению с 2015 г. (на 17,6%). Это снижение также связано с изменением подходов к расчету средней заработной платы в субъектах Российской Федерации и, соответственно, с возможностью меньших расходов на повышение заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения организаций СПО. В связи с тем что постоянно ставится задача по повышению качества подготовки квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена, а также по улучшению структуры образовательных программ СПО, данная мера также представляется неэффективной. Следует сохранить расходы на СПО в объеме не ниже расходов 2015 г.

Таблица 11

Расходы федерального бюджета по разделу «Образование» классификации расходов на 2016 г., млн руб.

Наименование	2015 г.*	2016 г.			
		Закон № 384-ФЗ	проект	отклонение	изменение к предыдущему году, %
Образование	**629 270,0**	**636 384,0**	**579 807,7**	**-56 576,3**	**92,1**
% к ВВП	*0,9*	*0,8*	*0,7*	*0,0*	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	*4,1*	*4,0*	*3,7*	*-0,3*	
из них:					
Дошкольное образование	36 394,0	9 883,7	5 275,0	-4 608,7	14,5
% к ВВП	*0,05*	*0,01*	*0,01*	*0,0*	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	*0,2*	*0,1*	*0,0*	*0,0*	
Общее образование	36 599,6	24 294,3	28 236,4	3 942,1	77,1
% к ВВП	*0,05*	*0,03*	*0,04*	*0,0*	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	*0,2*	*0,2*	*0,2*	*0,0*	
Среднее профессиональное образование	10 069,2	8 073,9	8 300,6	226,7	82,4
% к ВВП	*0,01*	*0,01*	*0,01*	*0,0*	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	
Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации	7 690,2	7 961,8	7 552,8	-409,0	98,2
% к ВВП	*0,01*	*0,01*	*0,01*	*0,0*	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	*0,0*	*0,1*	*0,0*	*0,0*	
Высшее образование	514 289,4	550 455,5	503 612,1	-46 843,4	97,9
% к ВВП	*0,7*	*0,7*	*0,6*	*0,0*	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	*3,3*	*3,5*	*3,2*	*-0,3*	
Молодежная политика	1 523,0	701,9	802,0	100,1	52,7
% к ВВП	*0,002*	*0,001*	*0,001*	*0,0*	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	
Прикладные научные исследования в области образования	13 085,8	13 727,0	13 669,9	-57,1	104,5
% к ВВП	*0,02*	*0,02*	*0,02*	*0,0*	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,0*	
Другие вопросы в области образования	9 618,8	21 285,9	12 358,8	-8 927,1	128,5
% к ВВП	*0,01*	*0,03*	*0,02*	*0,0*	
доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*-0,1*	

*Показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2015 г.

По сравнению с 2015 г. на 1,8% снижаются расходы по подразделу «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации». В настоящее время охват повышением квалификации работников системы образования значительно отстает от установленных Законом «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ. В связи с этим необходимо хотя бы не снижать расходы ФБ на указанные цели.

По проекту ФБ-2016 на 46,8 млрд руб. снижаются расходы на высшее образование (далее – ВО) по сравнению с объемом расходов, установленным Законом № 384-ФЗ. По сравнению с расходами на ВО в 2015 г. расходы на высшее образование снижаются на 10 667,3 млн руб., или на 2,1%. Опять-таки основной причиной снижения расходов на ВО является изменение в расчете средней заработной платы в российских регионах, что позволяет сократить расходы ФБ на повышение средней заработной платы профессорско-преподавательского состава вузов. Вместе с тем необходимо отметить, что расходы ФБ-2016 на высшее образование сократятся в реальном выражении значительно больше номинальных 2,1% – почти на 15%. Уже в 2015 г. в реальном выражении они стали заметно сокращаться после весьма небольшого роста в последние 4 года (см. рис. 1).

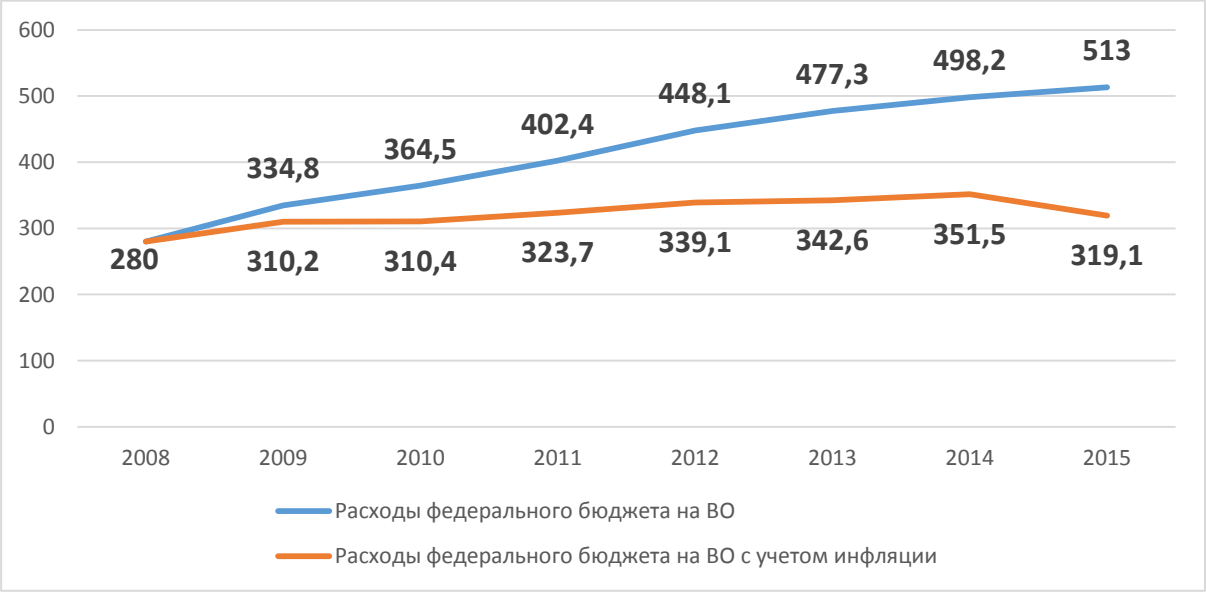

Рис. 1. Расходы федерального бюджета в 2008–2015 гг. в номинальном выражении и с учетом инфляции

Источник: Федеральное казначейство, Росстат.

В связи с этим могут остановиться структурные реформы в высшем образовании, поскольку численность бюджетных студентов в 2015 г. практически достигла минимального уровня в 2,0 млн человек. В связи с этим с трудом обеспечивается выполнение законодательного требования, согласно которому на бюджетной основе в

российских вузах должно учиться не менее 800 человек на 10 000 человек населения в возрасте 17–30 лет. Крайне сложно будет также при столь серьезном сокращении финансирования повышать качество высшего образования не только в его статусном сегменте, но и в вузах второго эшелона, где сосредоточен основной контингент российского студенчества. Это может негативно отразиться на росте человеческого капитала России в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Соответственно, целесообразно, по крайней мере, не снижать в реальном выражении бюджетное финансирование высшего образования по сравнению с 2015 г.

По проекту ФБ-2016 расходы на молодежную политику сокращаются на 47,3%, хотя и увеличиваются по сравнению с расходами на эти цели, которые были запланированы в Законе № 384-ФЗ, на 100,1 млн руб. Вместе с тем в современных экономических условиях снижение расходов на молодежную политику столь радикально (а они снижаются не первый год) может иметь крайне негативные последствия. Соответственно, указанные расходы необходимо не снижать, а увеличивать с тем, чтобы эффективно блокировать такие явления, как рост наркомании, алкоголизма, безработицы, правонарушений и т.п., в молодежной среде.

Расходы на «Прикладные научные исследования в области образования» в проекте ФБ-2016 увеличиваются по отношению к расходам на эти цели в 2015 г., хотя и снижаются на 57,1 млн руб. по сравнению с расходами, заложенными в Законе № 384-ФЗ (снижение на 0,4%).

Аналогичная ситуация и с расходами по статье «Другие вопросы в области образования»: они растут по сравнению с 2015 г. и падают, причем весьма существенно (на 8927,1 млн руб.), по сравнению с расходами, заложенными в Законе № 384-ФЗ.

Изменение расходов на Государственную программу «Развитие образования» на 2013–2020 гг. (далее – ГП РО) представлено в табл. 12.

Таблица 12

Изменение расходов федерального бюджета на ГП РО в 2016 г. по сравнению с Законом № 384-ФЗ, млн руб.

Наименование	2016 г.		
	Закон № 384-ФЗ	проект	отклонение, %
1	2	3	4 = 3/2 x 100
Всего	**449 794,3**	**403 994,4**	**89,8**
В том числе:			
Подпрограмма «Реализация образовательных программ профессионального образования»	424 796,7	380 297,3	89,5
Подпрограмма «Содействие развитию дошкольного и общего образования»	1 159,3	1 286,6	111,0
Подпрограмма «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики»	5 606,3	7 528,5	134,3
Подпрограмма «Совершенствование управления системой образования»	1 734,1	1 793,4	103,4
Федеральная целевая программа развития образования на 2016–2020 гг.	16 105,9	11 957,9	74,2
Федеральная целевая программа «Русский язык» на 2016–2020 гг.	392,0	1 130,6	288,4

Расходы на ГП РО в проекте федерального бюджета на 2016 г. уменьшены по сравнению с Законом № 384-ФЗ на 45 799,9 млн руб., или на 10,2%. Основные изменения затрагивают подпрограмму «Реализация образовательных программ профессионального образования» (планируемое сокращение – на 44 499,4 млн руб., т.е. на эту подпрограмму приходится почти 97,2% общего снижения расходов на ГП РО). По остальным подразделам ГП РО расходы увеличиваются, кроме ФЦПРО на 2016–2020 гг., где также предусмотрено сокращение на 25,8%.

Основное снижение расходов на подпрограмму «Реализация образовательных программ профессионального образования» (24 100,1 млн руб.) связано с пересмотром расходов на увеличение средней заработной платы педагогических работников в связи с пересмотром расчетов средней заработной платы в субъектах Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2015 г. № 973 «О совершенствовании статистического учета в связи с включением в официальную статистическую информацию показателя среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)».

Изменение объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию Государственной программы «Развитие образования на 2013–2020 гг.» в 2016 г. по сравнению с 2015 г. представлено в табл. 13.

Таблица 13

Изменение расходов ГП РО в 2016 г. по сравнению с 2015 г., млн руб.

Наименование	2015 г.*	2016 г.	
		проект	изменение к предыдущему году, %
1	2	3	4 = 3/2 x 100
Всего	**444 346,2**	**403 994,4**	**90,9**
В том числе:			
Подпрограмма «Реализация образовательных программ профессионального образования»	390 787,1	380 297,3	97,3
Подпрограмма «Содействие развитию дошкольного и общего образования»	33 274,8	1 286,6	3,9
Подпрограмма «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики»	7 326,5	7 528,5	102,8
Подпрограмма «Совершенствование управления системой образования»	1 679,9	1 793,4	106,8
Федеральная целевая программа развития образования на 2011–2015 гг. / Федеральная целевая программа развития образования на 2016–2020 гг.	10 962,7	11 957,9	109,1
Федеральная целевая программа «Русский язык» на 2011–2015 гг. / Федеральная целевая программа «Русский язык» на 2016–2020 гг.	315,2	1 130,6	358,8

*Показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2015 г.

По сравнению с 2015 г. расходы на ГП РО уменьшены на 9,1%, в том числе на подпрограмму «Реализация образовательных программ профессионального образования» – на 2,7%.

В наибольшей степени по сравнению с 2015 г. сокращены расходы на подпрограмму «Содействие развитию дошкольного и общего образования» – на 31 988,2 млн руб., или на 96,1%. Указанное снижение расходов обусловлено завершением мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования (30 000,0 млн руб.) и мероприятий по созданию в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности, условий для занятий физической культурой и спортом (1 620,0 млн руб.). Вместе с тем представляется, что столь радикальное свертывание расходов на дошкольное образование может иметь негативные последствия, поскольку охват детей ДДОО составил в 2015 г. лишь 63,7% детей соответствующего возраста.

Предусмотрен значительный рост на ФЦП «Русский язык» на 2016–2020 гг.: по сравнению с 2015 г. – в 3,59 раза. Эта ФЦП, несомненно, имеет большое значение, поэтому столь значительный рост расходов на нее вполне оправдан, вместе с тем необходимо обеспечить повышение эффективности ее реализации.

Общие выводы

1. Основное снижение расходов по разделу «Образование» в проекте федерального бюджета на 2016 г. (по ГП РО) обусловлено снижением расходов на заработную плату педагогических работников по всем уровням системы образования. Это снижение связано с пересмотром принципов расчета средней заработной платы в субъектах Российской Федерации, к уровню которой привязана средняя заработная плата различных категорий педагогических работников системы образования (по уровням образования). Вместе с тем значительное увеличение заработной платы в 2015 г. отметило, например, лишь 4% учителей, а 26% оценило его как незначительное. Таким образом, сокращение расходов на заработную плату будет диссимулировать педагогических работников и отрицательно скажется на повышении качества образования.
2. Второе по значимости снижение расходов связано с завершением комплекса мер по дошкольному образованию, поскольку считается, что поставленные в указанной сфере задачи выполнены. Однако при этом не принимается в расчет, что охват детей 4–6 лет в России значительно ниже, чем в развитых странах (Германия, Франция, США), а также странах ЦВЕ. В результате Россия проигрывает по показателю длительности предстоящего обучения населения, что негативно отражается на ее индексе человеческого развития (ИЧР).
3. Снижение расходов на высшее образование второй год подряд негативно скажется на реформировании данного уровня образования. Особенно негативно оно отразится на вузах второго эшелона, в которых сосредоточен основной контингент российских студентов и где стоит задача повышения качества высшего образования, внедрения новых образовательных технологий, развития прикладного бакалавриата (прежде всего это сельскохозяйственные, технические, педагогические и медицинские вузы).

5.7. Расходы на здравоохранение

Проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 г.» планируемый объем бюджетных ассигнований по разделу «Здравоохранение» был формально увеличен до 490,6 млрд руб., что значительно превышает плановый объем расходов, установленный Федеральным законом № 384-ФЗ (см. табл. 14). В то же время это заметно меньше запланированных на 2015 г. 531,9 млрд руб.

Таблица 14

Расходы на здравоохранение федерального бюджета в 2015–2016 гг., млн руб.

	2015 г.	**2016 г.**		
	план	**Закон № 384-ФЗ**	**проект**	**отклонение**
Раздел «Здравоохранение»	531 926,6	424 903,6	490 567	65 663,4
% к ВВП	*0,7*	*0,5*	*0,6*	*0,1*
доля в общем объеме расходов, %	*3,4*	*2,7*	*3,1*	*0,4*
Государственная программа «Развитие здравоохранения»	394 150,1	272 808,7	349 107,3	76 298,6
Подпрограмма «Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи»	117 953,5	68 795,0	68 464,3	-330,7
Подпрограмма «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи»	136 901,7	68 137,3	155 882,3	87 745,0
Подпрограмма «Развитие и внедрение инновационных методов диагностики, профилактики и лечения, а также основ персонализированной медицины»	35 412,2	38 054,6	32 314,8	-5 739,8
Подпрограмма «Охрана здоровья матери и ребенка»	4 035,4	2 386,7	4 334,8	1 948,1
Подпрограмма «Развитие медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, в том числе детей»	9 352,7	10 902,1	9 780,1	-1 122,0
Подпрограмма «Кадровое обеспечение системы здравоохранения»	1 755,8	1 477,9	1 379,9	-98,0
Подпрограмма «Развитие международных отношений в сфере охраны здоровья»	1 046,3	560,1	884,4	324,3
Подпрограмма «Экспертиза и контрольно-надзорные функции в сфере охраны здоровья»	32 707,2	33 054,7	29 443,5	-3 611,2
Подпрограмма «Медико-санитарное обеспечение отдельных категорий граждан»	21 575,8	20 035,4	17 531,6	-2 503,8
Подпрограмма «Управление развитием отрасли»	6 797,4	3 431,2	3 076,9	-354,3
Подпрограмма «Организация обязательного медицинского страхования граждан Российской Федерации»	23 860,0	25 431,0	25 441,0	10,0
Подпрограмма «Развитие скорой медицинской помощи»	2 752,1	542,9	573,7	30,8
Иные расходы на здравоохранение, не включенные в Государственную программу «Развитие здравоохранения»	137 776,5	152 094,9	141 459,7	-10 635,2
Доля расходов, не включенных в Государственную программу «Развитие здравоохранения», в общем объеме расходов по разделу «Здравоохранение», %	*25,9*	*35,8*	*28,8*	*-7,0*

Источник: пояснительная записка к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 г.», расчеты авторов.

Основным источником увеличения расходов по разделу «Здравоохранение» стали межбюджетные трансферты из Федерального фонда ОМС в федеральный бюджет на финансовое обеспечение оказания высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования (90 729,3

млн руб.), а также софинансирование расходов, возникающих при оказании гражданам Российской Федерации высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования (6000 млн руб.). В структуре расходов данные средства отражены по подпрограмме «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи». Расходы по большинству других подпрограмм подверглись сокращению, за исключением:

- подпрограммы «Охрана здоровья матери и ребенка», получившей дополнительные средства в результате частичного перераспределения средств подпрограммы «Развитие и внедрение инновационных методов диагностики, профилактики и лечения, а также основ персонализированной медицины» и выделения дополнительных средств на покрытие увеличившихся расходов инвестиционного характера по объектам Минздрава России;

- подпрограммы «Развитие международных отношений в сфере охраны здоровья», получившей дополнительные средства в связи с изменением прогнозируемого курса доллара США.

В полном объеме также сохранены бюджетные ассигнования на лекарственное обеспечение отдельных категорий граждан, на финансовое обеспечение закупок препаратов для профилактики и лечения ВИЧ-инфекции и гепатитов В и С, туберкулеза, злокачественных заболеваний лимфоидной, кроветворной тканей и других заболеваний, а также на мероприятия в рамках национального календаря профилактических прививок.

Основными причинами сокращения планового объема расходов по разделу на 2016 г. стали:

- применение общих подходов к формированию проекта федерального бюджета (сокращение на 31 031,3 млн руб.);

- сокращение бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение оплаты труда в связи с введением статистического показателя среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2015 г. № 973 (сокращение на 3932,6 млн руб.);

- отказ от установления планового объема бюджетных ассигнований по направлениям, установленным п. 58 Распоряжения Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р: улучшение лекарственного обеспечения и

компенсация расходов в связи с удорожанием стоимости лекарственных средств (объем расходов в 2015 г. – 16 000 млн руб.), оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов (объем расходов в 2015 г. – 31 788,3 млн руб.). Предполагается, что бюджетные ассигнования на указанные цели будут распределены путем внесения изменений в сводную бюджетную роспись в течение финансового года за счет перераспределения с Государственной программы «Социальная поддержка граждан».

Основным риском предлагаемого проекта является отказ от планового определения в проекте федерального бюджета расходов на улучшение лекарственного обеспечения и компенсацию расходов в связи с удорожанием стоимости лекарственных средств, на оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи по обеспечению лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов. Это может привести к задержкам предоставления данных средств и, как следствие, к задержкам при обеспечении населения лекарственными средствами и иными товарами медицинского назначения.

Основные выводы

1. Представленный проект раздела не соответствует рекомендациям, установленным «Основными направлениями бюджетной политики на 2016 г. и плановый период 2017–2018 гг.», в части:

- завершения перехода на страховые принципы оплаты медицинских услуг и включения в базовую программу ОМС перечня видов высокотехнологичной медицинской помощи, не входящих в настоящий момент в базовую программу ОМС. Проект предусматривает предоставление Федеральным фондом ОМС федеральному бюджету межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение оказания высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС, и софинансирование смежных расходов;

- включения начиная с 2016 г. в Государственную программу «Развитие здравоохранения» всех расходов федерального бюджета по разделу «Здравоохранение», классификации расходов бюджетов, за исключением расходов закрытой части бюджета. Представленный проект предусматривает сохранение

значительной доли расходов (28,8%), не включенных в Государственную программу «Развитие здравоохранения», что выше уровня 2015 г. (25,9%).

2. В долгосрочной перспективе риском сокращения расходов на здравоохранение является увеличение доли частных расходов на здравоохранение свыше общественно приемлемого уровня (20–30% всех расходов на здравоохранение). Уже в 2013 г., по данным ВОЗ, в России доля частных расходов на здравоохранение составляла 52%, причем большая часть этих расходов являлась прямыми платежами граждан. Кроме того, в частных расходах существенную долю (около 30%) занимали неформальные платежи. Высокая доля частных расходов, в том числе неформальных, свидетельствует о недостаточной доступности медицинской помощи для населения, в результате чего оно сталкивается с выбором: либо оплачивать медицинскую помощь за свой счет, либо отказываться от ее получения в принципе. Высокая доля частных расходов на здравоохранение в России объясняется как непоследовательностью в реализации заявленной политики по переходу на страховые принципы в здравоохранении, осуществлением расходов без глубокого анализа реальных потребностей (акцент на высокотехнологичную помощь при недостаточном финансировании массового здравоохранения, отсутствие формального механизма определения перечня услуг, предоставляемых бесплатно в рамках программы государственных гарантий), так и недостаточным государственным финансированием здравоохранения в целом. В этих условиях сокращение финансирования без реструктуризации системы здравоохранения может привести к снижению доступности массового здравоохранения для граждан при одновременном росте частных платежей и усилении дисбаланса в системе.

5.8. Расходы на социальную политику

Общая характеристика

В соответствии с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 г.» доля расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика» в общих расходах федерального бюджета возрастает с 2015 по 2016 г.: если в 2015 г. она составила 27,1% всех расходов федерального бюджета, то в 2016 г. – 27,7% расходов федерального бюджета (см. табл. 15). Объем расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика» останется неизменным в реальном выражении в период с 2015 по 2016 г. и составит 5,7% ВВП.

Таблица 15

Расходы федерального бюджета по разделу
«Социальная политика» в 2015–2016 гг., млн руб.

Наименование	2015 г.*	2016 г.		
		Закон № 384-ФЗ	проект	отклонение
1	2	3	4	5 = 4 – 3
Всего	15 486 433,30	16 271 782,00	16 098 658,70	-173 123,30
Всего (без учета условно утвержденных)	15 486 433,30	15 864 987,40	16 098 658,70	233 671,20
В том числе:				
Социальная политика	4 185 080,30	4 562 443,70	4 454 014,00	-108 429,70
*% к ВВП**	*5,7*	*5,8*	*5,7*	*-0,1*
Доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)	*27,1*	*28,8*	*27,7*	*-1,1*
Номинальный прирост (в % к предыдущему году)		*109,0*	*106,4*	*-2,6*

* Исходя из ВВП, равного 73 514 777,95 млн руб. в 2015 г. и 78 673 191,92 млн руб. в 2016 г. в соответствии с базовым прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации до 2018 г. Минэкономразвития России.

В структуре расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика» наибольшую долю составляют расходы на пенсионное обеспечение (69% всех расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика» в 2016 г.), на социальное обеспечение населения (21% всех расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика») и расходы на охрану семьи и детства (9% всех расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика») (см. табл. 16). Оставшиеся расходы федерального бюджета по разделу «Социальная политика» – расходы на социальное обслуживание населения, прикладные научные исследования в области социальной политики, а также другие вопросы в области социальной политики – составляют менее 1% всех расходов по разделу «Социальная политика».

Таблица 16

Структура расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика» в 2015–2016 гг., %

	2015 г.*	**2016 г.**
Социальная политика	100,00	100,00
В том числе:		
пенсионное обеспечение	67,76	69,03
социальное обслуживание населения	0,21	0,17
социальное обеспечение населения	23,82	21,23
охрана семьи и детства	7,97	9,27
прикладные научные исследования в области социальной политики	0,00	0,00
другие вопросы в области социальной политики	0,24	0,30

* Данные на 2015 г. – из Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.».

Расходы на пенсионное обеспечение

В проекте Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 г.» (далее – законопроект) предполагается проведение индексации на 4%: страховых пенсий и фиксированной выплаты к страховой пенсии; пенсий, установленных Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (за исключением пенсий федеральным государственным гражданским служащим); пенсий лицам, уволенным с военной и приравненной к ней службы. При прогнозном уровне инфляции на 2016 г. в размере 106,4% это означает, что реальный размер страховой пенсии в 2016 г. составит 97,7% уровня 2015 г.

Кроме того, как указано в Пояснительной записке к законопроекту, в 2016 г. не предполагается проведение индексации пенсии работающим пенсионерам.

Проведенные расчеты показывают, что в случае проведения индексации страховых пенсий на 4% с одновременной неиндексацией пенсий работающим пенсионерам средний размер пенсии в 2016 г. составит в номинальном выражении 103,3% уровня 2015 г., или в реальном выражении – 97,1% уровня 2015 г. (см. табл. 17), что существенно ниже, чем заложено в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 г., разработанном Минэкономразвития России.

Таблица 17

Размер страховой пенсии в зависимости от проводимой индексации

	Средний размер страховой пенсии, руб.		Рост страховой пенсии, % к прошлому году	Рост страховой пенсии в реальном выражении, % к прошлому году с учетом инфляции
	2015 г.	2016 г.	2016 г./2015 г.	2016 г./2015 г.
Сценарий 1: пенсия индексируется по инфляции (на 12,2%)	12 415	13940	112,3	105,5
Сценарий 2: пенсия индексируется по инфляции (на 4%)	12 415	12921	104,1	97,8
Сценарий 3: пенсия индексируется по инфляции (на 4%) и не индексируется работающим пенсионерам	12 415	12826	103,3	97,1
Справочно: прогноз размера страховой пенсии, разработанный Минэкономразвития России	12 461	13030	104,6	98,3

В то же время следует отметить, что сокращение реального размера назначенных пенсий уже наблюдается с ноября 2014 г. В августе 2015 г. реальный размер назначенных пенсий составил 95,9% уровня аналогичного периода предыдущего года (см. табл. 18)[25].

[25] Социально-экономическое положение России. Росстат. Январь – апрель 2015 г.

Таблица 18

Реальный размер назначенных пенсий, % к соответствующему периоду предыдущего года

год	Январь	Февраль	Март	Апрель	Май	Июнь	Июль	Август	Сентябрь	Октябрь	Ноябрь	Декабрь
2014	103,3	103,1	102,1	101,4	101	100,7	100,9	100,9	100,4	100,2	99,5	97,4
2015	94,7	97,1	95,9	95,5	96	96,4	96,1	95,9				

В период с 2012 по 2015 г. наблюдалось сокращение среднего размера назначенных пенсий относительно прожиточного минимума пенсионера. Средний размер назначенных пенсий во II квартале 2015 г. составил 147,3% величины прожиточного минимума пенсионера (см. табл. 19). Существенное сокращение размера пенсий относительно прожиточного минимума пенсионера усиливает риски бедности лиц старшего возраста.

Таблица 19

Средний размер назначенных пенсий, % к величине прожиточного минимума пенсионера

	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
2012 г.	175	182	175	174
2013 г.	164	166	165	167
2014 г.	166	162	164	161
2015 г.	148	147		

В п. 6 ст. 8 законопроекта установлена величина прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации для определения размера федеральной социальной доплаты к пенсии в размере 8803 руб. Рост величины прожиточного минимума пенсионера для определения размера федеральной социальной доплаты в номинальном выражении в период с 2015 по 2016 г. составит в соответствии с законопроектом 122,9%, а в реальном выражении – 115,6% (см. табл. 20).

Таблица 20

Рост прожиточного минимума пенсионера в номинальном и реальном выражениях

	Прожиточный минимум пенсионера для определения размера федеральной социальной доплаты к пенсии		Прожиточный минимум пенсионера в соответствии с прогнозом Минэкономразвития России	
	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.
В номинальном выражении, руб.	7161	8803	8182	8803
Рост в номинальном выражении, % к предыдущему году	112,7	122,9	123,7	107,6
Рост в реальном выражении, % к предыдущему году с учетом инфляции	100,4	115,6	110,2	101,1

Существенный рост величины прожиточного минимума пенсионера (далее – ПМП) для определения размера федеральной социальной доплаты с 2015 по 2016 г. обусловлен эффектом базы: в 2015 г. размер ПМП для определения размера федеральной социальной доплаты был установлен на уровне 7161 руб., в то время как прожиточный минимум пенсионера, рассчитанный на основе потребительской корзины с учетом роста уровня цен, во II квартале 2015 г., по данным Росстата, составил уже 8210 руб.[26]. Таким образом, в 2015 г. установленный размер ПМП для определения размера федеральной социальной доплаты был занижен, в то время как в 2016 г. размер ПМП в соответствии с законопроектом установлен на уровне прожиточного минимума пенсионера в соответствии с прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 г., разработанным Минэкономразвития России.

Объем бюджетных ассигнований на федеральную социальную доплату до прожиточного минимума пенсионера в 2016 г. возрастет на 1,0% уровня предыдущего года, а расходы федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов на региональную социальную доплату до минимума пенсионера составят 98% уровня 2015 г. (см. табл. 21). В реальном выражении – с учетом уровня инфляции – расходы федерального бюджета на федеральную и региональную социальную доплату до прожиточного минимума пенсионера в период с 2015 по 2016 г. будут сокращаться.

Таблица 21

Расходы федерального бюджета на федеральную и региональную социальную доплату до прожиточного минимума пенсионера

	Расходы, млн руб.		Рост расходов, % к предыдущему году	Сокращение расходов в реальном выражении, % к предыдущему году, с учетом инфляции
	2015 г.	2016 г.	2016 г./2015 г.	2016 г./2015 г.
Основное мероприятие «Предоставление социальных доплат к пенсии»	51 593,4	51 879,7	100,6	94,5
Выплата федеральной социальной доплаты к пенсии (межбюджетные трансферты)	43 893,7	44 334,0	101,0	94,9
Иные межбюджетные трансферты на выплату региональной доплаты к пенсии (межбюджетные трансферты)	7 699,7	7 545,7	98,0	92,1

Следует отметить, что существенный рост ПМП для определения размера федеральной социальной доплаты с 2015 по 2016 г. (на 22,9%) может привести к значительному увеличению численности пенсионеров, получающих социальную

[26] О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума и численности малоимущего населения в целом по Российской Федерации во II квартале 2015 г. Росстат.

доплату до ПМП, в 2016 г. по сравнению с 2015 г., а также существенно повысить средний размер указанной социальной доплаты. Так, по данным Пенсионного фонда РФ[27], при повышении ПМП для определения размера федеральной социальной доплаты в 2014 г. на 3,6% по сравнению с 2013 г. (с 6131 до 6354 руб.) средний размер федеральной социальной доплаты увеличился на 14,7% (с 1297 до 1487 руб.).

В связи с этим представляется целесообразным зарезервировать дополнительные средства федерального бюджета для выплаты федеральной социальной доплаты до прожиточного минимума пенсионера. В противном случае может возникнуть ситуация, когда субъекты РФ будут занижать устанавливаемый в регионе ПМП для определения социальной доплаты, что приведет к увеличению разрыва между размером ПМП для определения социальной доплаты и размером прожиточного минимума пенсионера, определяемого на основе потребительской корзины с учетом уровня цен. И, таким образом, предоставляемая социальная доплата до прожиточного минимума пенсионера не сможет должным образом снижать возрастающие риски бедности среди пожилого населения.

Расходы федерального бюджета по направлению «Развитие пенсионной системы» в 2016 г. составят 2968,2 млрд руб., или 18,4% общих расходов федерального бюджета, или 3,8% ВВП (см. табл. 22). Объем расходов федерального бюджета по данному направлению по сравнению с объемами, утвержденными Законом № 384-ФЗ, уменьшен на 117,5 млрд руб. в связи с принятием решения о продлении моратория на взносы в накопительную составляющую системы обязательного пенсионного страхования в 2016 г., с индексацией страховых пенсий и фиксированной выплаты к ней с 1 февраля на 4%, а также с неосуществлением индексации пенсий работающим пенсионерам.

[27] Федеральная социальная доплата к пенсии неработающих пенсионеров до уровня прожиточного минимума пенсионера в субъекте РФ: средний размер доплаты, прожиточный минимум пенсионера в субъекте РФ, численность получателей. Пенсионный фонд РФ. http://www.pfrf.ru/opendata~7706016118-surcharge

Таблица 22

Расходы федерального бюджета по направлению «Развитие пенсионной системы» в 2014–2016 гг.

	2014 г.	2015 г.	2016 г.		
			Закон № 384-ФЗ	проект	отклонение
1	2	3	4	5	6 = 5 – 4
Развитие пенсионной системы, млрд руб.	2 305,4	2 758,8	3 085,7	2 968,2	-117,5
Развитие пенсионной системы, % от общих расходов федерального бюджета	15,5	17,9	–	18,4	–
Развитие пенсионной системы, % ВВП	3,2	3,8	–	3,8	–

Рассматривая структуру расходов федерального бюджета по направлению «Развитие пенсионной системы» в 2015–2016 гг., следует отметить, что наиболее высокие доли расходов федерального бюджета в рамках направления «Развитие пенсионной системы» приходятся на расходы, направленные на пенсии военнослужащим (21–22%), на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению (14–15%), на валоризацию величины расчетного пенсионного капитала (23–25%), на компенсацию выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (12–13%), а также на межбюджетные трансферты на обязательное пенсионное обеспечение (25–27%) (см. табл. 23).

Расходы федерального бюджета на обязательное пенсионное страхование в виде межбюджетного трансферта увеличиваются в 2016 г. по сравнению с 2015 г. на 17,5% в номинальном выражении, или на 0,09 п.п. ВВП.

В 2016 г. снижаются в номинальном выражении объемы расходов на выплату доплат к пенсиям (78,6% уровня 2015 г.), расходов на валоризацию величины расчетного пенсионного капитала (99,5% уровня 2015 г.), расходов на софинансирование формирования пенсионных накоплений (60,6% уровня 2015 г.). Кроме того, в реальном выражении (относительно ВВП) также снижаются расходы на пенсии военнослужащим (на 0,01 п.п. ВВП), расходы на пенсии по государственному обеспечению (на 0,02 п.п. ВВП).

Таблица 23

Расходы федерального бюджета по отдельным статьям в рамках направления «Развитие пенсионной системы»

	Расходы, млрд руб.		Расходы, % к общему объему расходов на «Развитие пенсионной системы»		Расходы, % к ВВП		Расходы, % к предыдущему году
	2015 г.*	2016 г.	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.	2016 г./2015 г.
Развитие пенсионной системы	2759,4	2968,2	100,0	100,0	3,75	3,77	107,6
Пенсии военнослужащим, членам их семей и лицам, приравненным к ним по пенсионному обеспечению, а также пособия и иные выплаты в рамках пенсионного обеспечения (закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд)	2,2	2,3	0,1	0,1	0,00	0,00	106,3
Пенсии военнослужащим, членам их семей и лицам, приравненным к ним по пенсионному обеспечению, а также пособия и иные выплаты в рамках пенсионного обеспечения (социальное обеспечение и иные выплаты населению)	604,8	635,1	21,9	21,4	0,82	0,81	105,0
Материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса Российской Федерации (межбюджетные трансферты)	7,0	7,5	0,3	0,3	0,01	0,01	107,8
Выплата пенсий по государственному пенсионному обеспечению (межбюджетные трансферты)	403,7	419,7	14,6	14,1	0,55	0,53	104,0
Выплата доплат к пенсиям (межбюджетные трансферты)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00	78,6
Валоризация величины расчетного пенсионного капитала (межбюджетные трансферты)	680,1	676,9	24,6	22,8	0,93	0,86	99,5
Возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов (межбюджетные трансферты)	9,1	12,1	0,3	0,4	0,01	0,02	133,2
Софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц за счет средств Фонда национального благосостояния (межбюджетные трансферты)	19,7	12,0	0,7	0,4	0,03	0,02	60,6
Компенсация выпадающих доходов бюджету Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (межбюджетные трансферты)	342,9	392,0	12,4	13,2	0,47	0,50	114,3
Межбюджетные трансферты на обязательное пенсионное страхование (межбюджетные трансферты)	689,9	810,5	25,0	27,3	0,94	1,03	117,5

* Показатели из Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.».

Суммарный трансферт из федерального бюджета Пенсионному фонду РФ по подразделу «Пенсионное обеспечение» составит в 2016 г. 2384,8 млрд руб. (108,1% уровня 2015 г., или 3% ВВП) (см. табл. 24). Общая сумма трансфертов из федерального бюджета, учитываемых при выплате страховых пенсий (на обязательное пенсионное страхование, валоризацию величины расчетного пенсионного капитала, компенсацию выпадающих доходов и возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов), составит в 2016 г. 1891,5 млрд руб. (109,8% уровня 2015 г., или 2,4% ВВП).

Таблица 24

Трансферты федерального бюджета бюджету Пенсионного фонда по отдельным статьям подраздела «Пенсионное обеспечение»

	Трансферты, млрд руб.		**Трансферты, % к ВВП**		**Трансферты, % к общему объему трансфертов по подразделу «Пенсионное обеспечение»**		**Трансферты, % к предыдущему году**
	2015 г.*	**2016 г.**	**2015 г.**	**2016 г.**	**2015 г.**	**2016 г.**	**2016 г./2015 г.**
Бюджету Пенсионного фонда РФ по подразделу «Пенсионное обеспечение»	2 206 872,5	2 384 793,8	3,0	3,0	100,0	100,0	108,1
Из них трансферты на:							
обязательное пенсионное страхование	689 919,0	810 510,9	0,9	1,0	31,3	34,0	117,5
валоризацию величины расчетного пенсионного капитала	680 098,0	676 877,5	0,9	0,9	30,8	28,4	99,5
компенсацию выпадающих доходов	342 898,3	392 036,8	0,5	0,5	15,5	16,4	114,3
возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов	9 065,3	12 078,9	0,0	0,0	0,4	0,5	133,2
выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению	403 737,6	419 737,6	0,5	0,5	18,3	17,6	104,0
софинансирование формирования пенсионных накоплений застрахованных лиц за счет средств ФНБ	19 711,1	11 951,6	0,0	0,0	0,9	0,5	60,6
дополнительное ежемесячное материальное обеспечение некоторых категорий граждан Российской Федерации в связи с 60-летием Победы в ВОВ 1941–1945 гг. и инвалидов вследствие военной травмы	6 464,4	5 724,2	0,0	0,0	0,3	0,2	88,5
выплату федеральной социальной доплаты к пенсии	43 893,7	44 334,0	0,1	0,1	2,0	1,9	101,0
выплату дополнительного материального обеспечения, доплат к пенсиям, пособий и	4 063,5	3 987,7	0,0	0,0	0,2	0,2	98,1

	Трансферты, млрд руб.		Трансферты, % к ВВП		Трансферты, % к общему объему трансфертов по подразделу «Пенсионное обеспечение»		Трансферты, % к предыдущему году
	2015 г.*	2016 г.	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.	2016 г./2015 г.
компенсаций							
выплату доплат к пенсиям	48,7	38,2	0,0	0,0	0,0	0,0	78,4
материальное обеспечение специалистов ядерного оружейного комплекса Российской Федерации	6 972,9	7 516,4	0,0	0,0	0,3	0,3	107,8

* Показатели из Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.».

Сдержанный рост общего объема трансфертов из федерального бюджета, учитываемых при выплате страховых пенсий (с 1722 млрд до 1891,5 млрд руб., или на 2,3% ВВП – до 2,4% ВВП), несмотря на проведенную в 2015 г. индексацию страховых пенсий на фактический уровень инфляции 2014 г. (11,4%), обусловлен проведением в 2016 г. индексации страховых пенсий и фиксированных выплат к ним на 4% и непроведением индексации работающим пенсионерам.

По нашим расчетам, в случае проведения индексации в 2016 г. на фактический уровень инфляции 2015 г. (12,2%) объем трансфертов из федерального бюджета, учитываемых при выплате страховых пенсий, составил бы в 2016 г. 2222,4 млрд руб., или 2,82% ВВП. В случае же проведения индексации страховой пенсии в размере 4% объем трансфертов снижается до 1748 млрд руб., или 2,22% ВВП, а если при этом не индексировать страховые пенсии работающим пенсионерам, то объем трансфертов снижается до 1708,2 млрд руб., или 2,20% ВВП. Таким образом, общий эффект экономии средств федерального бюджета от проведения в 2016 г. сниженной индексации страховых пенсий (на 4%) и отсутствия индексации страховых пенсий работающим пенсионерам оценивается в 514,2 млрд руб., или 0,62% ВВП.

В то же время размер указанной экономии средств федерального бюджета может существенно сократиться, если принять во внимание риск роста бедности среди получателей пенсий и связанных с этим расходов федерального бюджета. Как было отмечено ранее, расходы федерального бюджета могут повыситься за счет увеличения численности получателей федеральной социальной доплаты до прожиточного минимума пенсионера, а также роста среднего размера данной доплаты. Кроме того, по данным выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах Росстата за 2012 г., 52% домохозяйств содержат в своем составе

получателей пенсий. Следовательно, ухудшение материального положения пенсионеров в той или иной степени негативно отразится на материальном положении половины всех домохозяйств.

Расходы на социальное обеспечение и охрану семьи и детства

Расходы по разделу «Социальная политика» увеличатся в 2016 г. по сравнению с 2015 г. на 5,7% в номинальном выражении и составят 4448,9 млрд руб. В то же время в реальном выражении расходы по разделу «Социальная политика» сократятся с 5,73 до 5,65% ВВП (см. табл. 25).

В номинальном выражении объем расходов федерального бюджета сократится в 2016 г. по подразделам «Социальное обслуживание населения» (87,8% уровня 2015 г.), «Социальное обеспечение населения» (94,2% уровня 2015 г.), «Прикладные научные исследования в области социальной политики» (98,7% уровня 2015 г.).

При этом увеличиваются расходы федерального бюджета по подразделу «Охрана семьи и детства» (на 22,9% в номинальном выражении и на 0,07 п.п. ВВП в реальном выражении), «Пенсионное обеспечение» (на 7,6% в номинальном выражении и на 0,02 п.п. ВВП в реальном выражении) и «Другие вопросы в области социальной политики» (на 29,7% в номинальном выражении и на 0,003 п.п. ВВП в реальном выражении).

Таблица 25

Расходы по подразделам раздела «Социальная политика» в 2015–2016 гг.

	Расходы, млрд руб.		Расходы, % к общим расходам по разделу «Социальная политика»		Расходы, % ВВП		Расходы, % к предыдущему году
	2015 г.*	2016 г.	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.	2016 г./2015 г.
Социальная политика	4210,4	4448,9	100,0	100,0	5,73	5,65	105,7
Пенсионное обеспечение	2853,0	3070,9	67,8	69,0	3,88	3,90	107,6
Социальное обслуживание населения	8,7	7,6	0,2	0,2	0,01	0,01	87,8
Социальное обеспечение населения	1002,9	944,7	23,8	21,2	1,36	1,20	94,2
Охрана семьи и детства	335,5	412,3	8,0	9,3	0,46	0,52	122,9
Прикладные научные исследования в области социальной политики	0,1	0,1	0,0	0,0	0,00	0,00	98,7
Другие вопросы в области социальной политики	10,2	13,3	0,2	0,3	0,01	0,02	129,7

* Показатели из Федерального закона от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «О федеральном бюджете на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.».

В рамках подраздела «Социальное обеспечение» раздела «Социальная политика» существенную долю занимают расходы федерального бюджета на осуществление ежемесячной денежной выплаты инвалидам (32–35% общих расходов федерального

бюджета на подраздел «Социальное обеспечение» в период 2015–2016 гг.) и ветеранам (7–8%), субвенции на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан (12–13%), компенсационные выплаты лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, ежемесячные выплаты лицам, осуществляющим уход за детьми-инвалидами и инвалидами с детства I группы (3%).

И хотя расходы федерального бюджета на осуществление ежемесячной денежной выплаты инвалидам и ветеранам возрастают в натуральном выражении в 2016 г. соответственно на 1,3 и 1,4% по сравнению с 2015 г., в реальном выражении объем расходов федерального бюджета на осуществление ежемесячной денежной выплаты отмеченным выше категориям сокращается с 0,54 до 0,51% ВВП. Также происходит снижение в реальном выражении (в долях ВВП) расходов федерального бюджета по большинству статей расходов подраздела «Социальное обеспечение». Так, например, объем субвенций из федерального бюджета на оплату жилищно-коммунальных услуг снизится с 0,16 до 0,15% ВВП, а объем субвенций на выплату государственных пособий лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, и лицам, уволенным в связи с ликвидацией организаций, снизится с 0,05 до 0,04% ВВП.

Существенный рост расходов по подразделу «Охрана семьи и детства» (на 0,06 п.п. ВВП с 2015 по 2016 г.) вызван использованием при формировании бюджета 2016 г. новых подходов к отражению расходов федерального бюджета:

- на выплату пособий по уходу за ребенком гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий (в объеме 2 419 931,50 тыс. руб.);
- на выплату государственных пособий лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, и лицам, уволенным в связи с ликвидацией организаций (с прекращением деятельности, полномочий физическими лицами), в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81−ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (в объеме 75 169 713,1 тыс. руб.).

Если в 2015 г. данные расходы отражались по подразделу «Социальное обеспечение населения» раздела «Социальная политика», то в 2016 г. эти расходы вошли в подраздел «Охрана семьи и детства» раздела «Социальная политика».

Таким образом, если рассматривать расходы федерального бюджета по двум подразделам – «Социальное обеспечение населения» и «Охрана семьи и детства» – совместно, то можно наблюдать лишь небольшой рост расходов по данным

направлениям в номинальном выражении (на 1,4% с 2015 по 2016 г.) и снижение объема расходов по данным направлениям в реальном выражении относительно ВВП (на 0,1 п.п. ВВП).

Если же взять за основу структуру отнесения расходов федерального бюджета по указанным подразделам на 2016 г., то расходы федерального бюджета по подразделу «Охрана семьи и детства» увеличиваются на 1,2% в номинальном выражении в период с 2015 по 2016 г. и сокращаются в реальном выражении с 0,55 до 0,52% ВВП.

В подразделе «Охрана семьи и детства» в 2016 г. наибольшую долю составляют расходы федерального бюджета на предоставление материнского (семейного) капитала (74% расходов подраздела), на выплату государственных пособий лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, и лицам, уволенным в связи с ликвидацией организаций (18% расходов подраздела), а также расходы на ежемесячную денежную выплату, назначаемую в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет (5% расходов подраздела). Как отмечено в Пояснительной записке к законопроекту, сокращение расходов федерального бюджета на предоставление материнского (семейного) капитала (в 2016 г. – 304 258,5 млн руб., что составляет 97,4% к уровню предыдущего года) в период с 2015 по 2016 г. произведено с учетом сокращения обращаемости.

Расходы федерального бюджета на предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ на осуществление ежемесячной денежной выплаты, назначаемой в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет, в 2016 г. составят 12 982,2 млн руб. (94,9% уровня 2015 г.). В то же время на софинансирование расходных обязательств субъектов РФ по данному направлению дополнительно на 2016 г. зарезервировано 7923,5 млн руб.

Расходы на реализацию Государственной программы «Социальная поддержка граждан» в 2016 г. составят в соответствии с законопроектом 1201,3 млрд руб., или 1,53% ВВП (см. табл. 26). Таким образом, расходы на указанную государственную программу в 2016 г. увеличатся на 3% к уровню прошлого года и снизятся в реальном выражении с 1,59 до 1,53% ВВП.

Сокращение расходов федерального бюджета на реализацию Государственной программы «Социальная поддержка граждан» в номинальном выражении происходит по подпрограммам «Модернизация и развитие социального обслуживания населения», «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» и «Старшее поколение», а также «Обеспечение условий

реализации Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан». Расходы федерального бюджета на реализацию остальных подпрограмм рассматриваемой государственной программы, хотя и не сокращаются в номинальном выражении, снижаются в реальном выражении относительно ВВП.

Таблица 26

Расходы федерального бюджета на реализацию Государственной программы «Социальная поддержка граждан» в 2015–2016 гг.

	Расходы, млн руб.		Расходы, % ВВП		Расходы, % к общим расходам ГП		Расходы, % к предыдущему году
	2015 г.*	**2016 г.**	**2015 г.**	**2016 г.**	**2015 г.**	**2016 г.**	**2016 г./2015 г.**
Всего	1 166 854,70	1 201 343,20	1,59	1,53	100,00	100,00	103,0
В том числе:							
Подпрограмма «Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан»	731 720,30	764 071,90	1,00	0,97	62,71	63,60	104,4
Подпрограмма «Модернизация и развитие социального обслуживания населения»	463,7	423,9	0,0006	0,0005	0,04	0,04	91,4
Подпрограмма «Обеспечение государственной поддержки семей, имеющих детей»	426 958,50	431 433,60	0,58	0,55	36,59	35,91	101,0
Подпрограмма «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»	1 651,10	160,3	0,0022	0,0002	0,14	0,01	9,7
Подпрограмма «Старшее поколение»	5 956,80	5 150,20	0,01	0,01	0,51	0,43	86,5
Подпрограмма «Обеспечение условий реализации Государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»	104,4	103,4	0,0001	0,0001	0,01	0,01	99,0

* Показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 октября 2015 г.

Таким образом, проведенный анализ показал, что объем расходов федерального бюджета в период с 2015 по 2016 г. по подразделам «Социальное обеспечение населения» и «Охрана семьи и детства» сокращается (в % к ВВП), что может негативно сказаться на уровне материального обеспечения уязвимых слоев населения. Сокращение в реальном выражении и без того невысокой доли расходов по разделам «Охрана семьи и детства» и «Обеспечение государственной поддержки семей,

имеющих детей» будет препятствовать снижению уровня бедности среди семей с детьми, обладающих повышенным риском бедности[28].

5.9. Расходы на межбюджетные трансферты регионам

Согласно проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 г.» (далее – законопроект) в 2016 г. планируется выделить из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации межбюджетные трансферты в размере примерно 2,01% ВВП. Соответственно, это окажет значительное влияние на сбалансированность региональных и местных бюджетов, а также на устойчивость их исполнения.

Начиная с 2009 г. доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации постепенно снижаются в реальном выражении (за исключением небольшого прироста в 2014 г.), в последние три года составляя 12–12,5% ВВП. Что касается динамики бюджетного дефицита консолидированных региональных бюджетов, то после достаточно заметного увеличения в 2012-2013 гг. (до 1% ВВП в 2013 г.), по итогам 2014 г. ситуация несколько улучшилась и дефицит сократился до 0,6% ВВП. Однако важно понимать, что итоговые значения дефицита складываются в последние годы в условиях исполнения расходной части региональных бюджетов в среднем на 90%. При 100%-ом исполнении плана по расходам по итогам 2015 г. бюджетный дефицит может достигнуть исторического максимума – 1,3% ВВП (если расходы вырастут на 0,5% ВВП в 2015 г. по сравнению с 2014 г. – см. рис. 2 и 3). С большой долей вероятности фактический дефицит будет меньше с учетом недосиполнения расходной части региональных бюджетов.

[28] По данным Росстата на 2014 г., риск бедности детей в возрасте до 16 лет превышал риск бедности для населения в целом в 1,46 раза. См.: Социально-экономические индикаторы бедности 2011–2014. М.: Росстат, 2015.

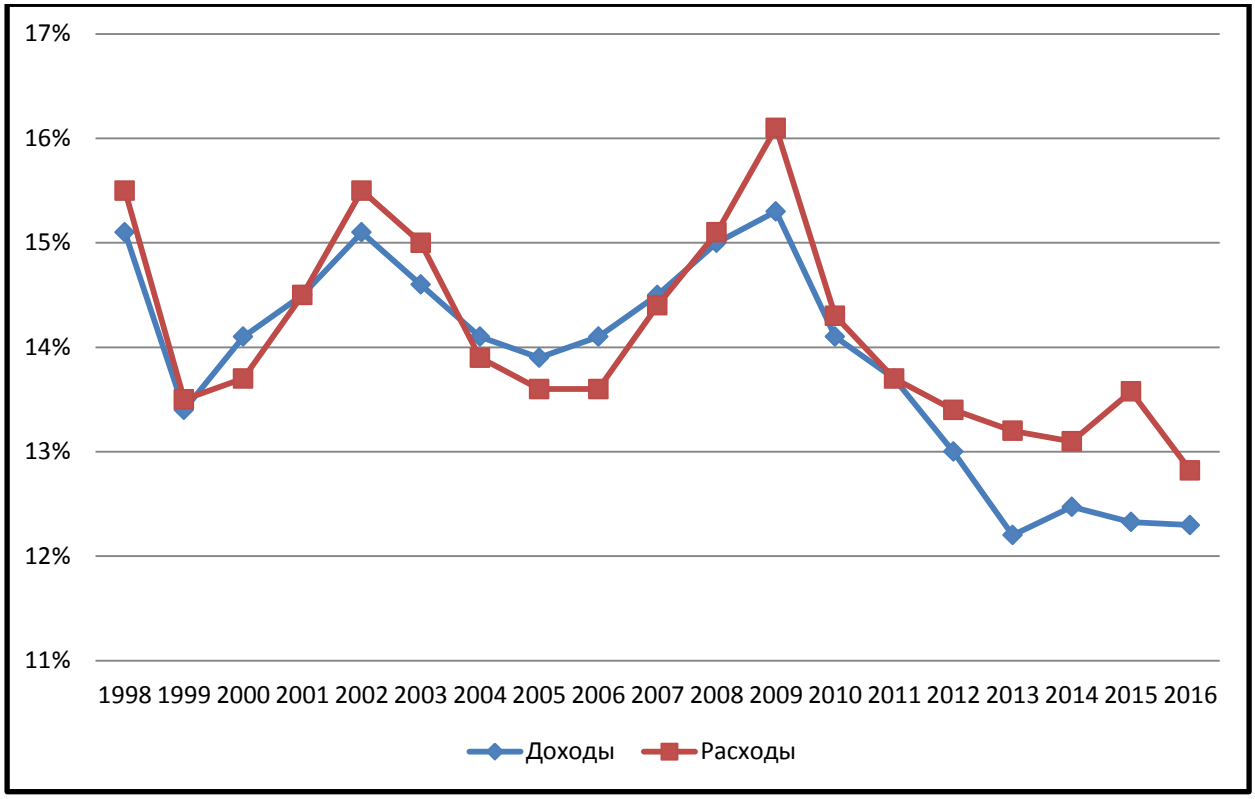

Рис. 2. Доходы и расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ, % ВВП

Источник: 1998–2014 гг. – рассчитано по данным Федерального казначейства на основе отчетов об исполнении бюджетов; 2015 г. – рассчитано по данным Федерального казначейства исходя из параметров утвержденной сводной бюджетной росписи (с учетом внесенных изменений); 2016 г. – рассчитано исходя из параметров, представленных в Пояснительной записке к законопроекту.

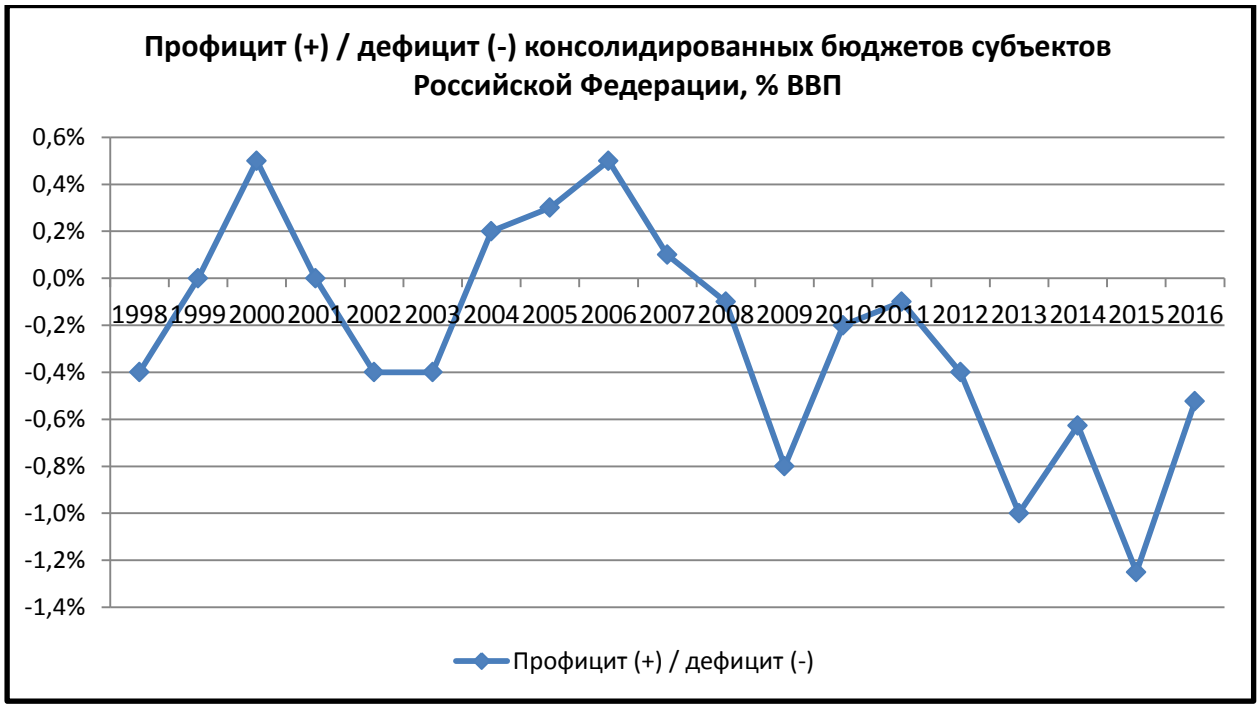

Рис. 3. Профицит (+) / дефицит (-)консолидированных бюджетов субъектов РФ, % ВВП

Источник: 1998–2014 гг. – рассчитано по данным Федерального казначейства на основе отчетов об исполнении бюджетов; 2015 г. – рассчитано по данным Федерального казначейства исходя из параметров утвержденной сводной бюджетной росписи (с учетом внесенных изменений); 2016 г. – рассчитано исходя из параметров, представленных в Пояснительной записке к законопроекту.

Хотя по итогам 2014 г. соотношение субъектов Российской Федерации, исполнивших консолидированный бюджет с профицитом и исполнивших его с дефицитом, несколько улучшилось (см. табл. 27), по итогам 2015 г. с учетом прогнозируемого совокупного бюджетного дефицита следует ожидать значительного ухудшения ситуации. Кроме того, в 2014 г. в 6 субъектах Российской Федерации отношение дефицита бюджета субъекта Российской Федерации к годовому объему доходов бюджета субъекта Российской Федерации без учета объема безвозмездных поступлений превысило 15%.

Таблица 27

Количество субъектов Российской Федерации, исполнивших консолидированный бюджет с дефицитом или профицитом

Год	Количество субъектов Российской Федерации, исполнивших консолидированный бюджет	
	с дефицитом	с профицитом
2008	45	39
2009	62	21
2010	63	20
2011	57	26
2012	67	16
2013	77	6
2014	74	11

Источник: рассчитано на основе данных Федерального казначейства.

Вследствие постоянного для последних лет дефицитного исполнения консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации, существенного разрыва между доходными источниками и расходными обязательствами сокращается и доля расходов субъектов Российской Федерации инвестиционного характера (см. табл. 28). Так, расходы, направляемые на увеличение основных средств, сократились примерно вдвое за период с 2006 по 2014 г., причем и как доля в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с 21,5% в 2006 г. до 10,9% в 2014 г.), и в реальном отношении как доля ВВП (с 2,9% в 2006 г. до 1,4% в 2014 г.). Следует полагать, что данная ситуация будет характерна и для 2015–2016 гг.

Таблица 28

Государственный долг субъектов Российской Федерации и инвестиционные расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

Показатель	Ед. изм.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Объем заимствований, всего	% ВВП	0,9	0,8	1,0	1,6	1,5	1,7	1,3	1,8	2,9
Расходы, направляемые на увеличение основных средств	% объема расходов	21,5	22,5	22,0	17,2	14,6	15,1	13,4	12,1	10,9
	% ВВП	2,9	3,3	3,3	2,8	2,1	2,1	1,8	1,6	1,4
Инвестиционные расходы	% ВВП	н/д	н/д	н/д	н/д	2,3	2,4	2,2	2,0	1,9
Отношение объема заимствований к объему расходов, направляемых на увеличение основных средств	%	31,7	24,3	29,7	59,0	73,1	82,3	74,2	111,9	206,6
Отношение объема заимствований к объему инвестиционных расходов	%	н/д	н/д	н/д	н/д	67,0	71,5	61,9	91,5	156,9
Государственный долг субъектов Российской Федерации	% ВВП	1,5	1,4	1,5	2,3	2,4	2,1	2,2	2,6	2,9
	% налоговых и неналоговых доходов	15,6	13,9	15,2	27,0	27,9	25,1	26,1	33,0	29,1

Примечание. Показатели приведены по консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации. В качестве инвестиционных учитывались расходы по статьям КОСГУ 310, 320, 330 и 530.

Источник: рассчитано по данным Федерального казначейства, Минфина России и Росстата.

Ухудшение параметров сбалансированности бюджетов привело к росту их долговых обязательств: с докризисного уровня в 1,5% ВВП региональный долг к 2014 г. вырос до 2,9% ВВП, а отношение общего объема государственного долга к объему налоговых и неналоговых доходов субъектов Российской Федерации за период с 2007 по 2014 г. в среднем выросло с 15,6 до 29,1% (небольшое улучшение по этому показателю в 2014 г. по сравнению с 2013 г. объясняется ростом налоговых доходов, а не уменьшением долга).

Одной из основных причин падения реальных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации является постепенное снижение объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (см. рис. 4) в реальном выражении начиная с 2009 г. При этом незначительно колеблется объем межбюджетных трансфертов общего характера.

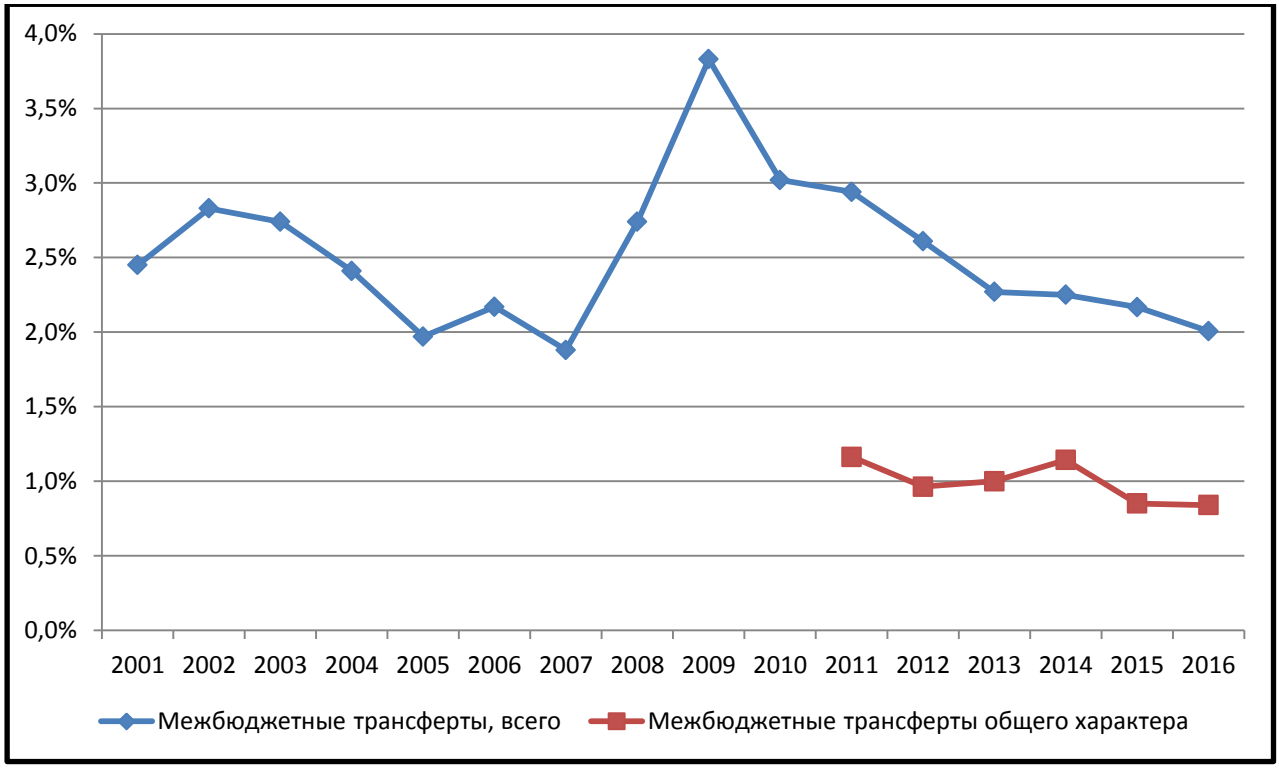

Рис. 4. Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета консолидированным региональным бюджетам, % ВВП

Источник: рассчитано по данным законопроекта, Федерального казначейства, Минфина России.

В соответствии с законопроектом данная тенденция найдет свое продолжение и в 2016 г.: общий объем межбюджетных трансфертов составит примерно 2% против 2,2% в 2015 г. и 2,3% в 2014 г.

Как следует из табл. 29, общий объем межбюджетных трансфертов снижается как в номинальном, так и в реальном выражении. Снижается и доля межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета.

В целом следует отметить нестабильную динамику дотаций на обеспечение сбалансированности бюджетов, а также снижение объема субвенций. При этом объем субвенций в реальном выражении возвращается к уровню 2013 г., что объясняется принятыми решениями по размеру индексации социальных выплат, составляющих значительную часть субвенций. Сделать однозначный вывод о том, что снижается зависимость региональных и местных бюджетов в части исполнения федеральных делегированных полномочий, нельзя.

При этом наблюдается достаточно резкое снижение объема субсидий (как в реальном, так и в номинальном выражении), но данный эффект частично перекрывается ростом иных межбюджетных трансфертов. Последовательный рост иных межбюджетных трансфертов как в номинальном, так и в реальном выражении наблюдается начиная с 2013 г. Такая динамика свидетельствует об усилении

непрозрачности системы предоставления и распределения финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

Также на 2016 г. в сравнении с 2015 г. запланирован прирост номинального объема дотаций на выравнивание, однако в реальном выражении дотации на выравнивание уменьшатся.

Снижение реального объема межбюджетных трансфертов региональным и местным бюджетам не будет компенсировано передачей на региональный или местный уровень дополнительных источников доходов или передачей на федеральный уровень расходных обязательств.

Таблица 29

Межбюджетные трансферты регионам из федерального бюджета в 2012–2016 гг.

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016
млн руб.					
Дотации В том числе:	525 710	609 142	774 699	596 149	647 370
на выравнивание бюджетной обеспеченности	397 469	418 828	439 772	487 772	514 600
на обеспечение сбалансированности бюджетов	113 755	151 011	321 167	97 429	121 897
Субсидии	573 774	517 641	409 875	438 869	351 048
Субвенции	286 452	276 747	308 160	345 708	321 299
Иные межбюджетные трансферты	225 927	99 724	114 236	212 948	259 302
ВСЕГО	1 624 353	1 514 995	1 606 970	1 593 674	1 579 020
темпы роста, % к прошлому году					
Дотации	93,06	115,87	127,18	76,95	108,59
В том числе: *на выравнивание бюджетной обеспеченности*	99,78	105,37	105,00	110,91	105,50
на обеспечение сбалансированности бюджетов	73,03	132,75	212,68	30,34	125,11
Субсидии	111,58	90,22	79,18	107,07	79,99
Субвенции	84,68	96,61	111,35	112,18	92,94
Иные межбюджетные трансферты	104,68	44,14	114,55	186,41	121,77
ВСЕГО	98,78	93,27	106,07	99,17	99,08
% ВВП					
Дотации	0,84	0,91	1,08	0,81	0,82
В том числе: *на выравнивание бюджетной обеспеченности*	0,64	0,63	0,62	0,66	0,65
на обеспечение сбалансированности бюджетов	0,18	0,23	0,45	0,13	0,15
Субсидии	0,92	0,78	0,57	0,60	0,45
Субвенции	0,46	0,41	0,43	0,47	0,41
Иные межбюджетные трансферты	0,36	0,15	0,16	0,29	0,33
ВСЕГО	2,61	2,27	2,25	2,17	2,01
% общего объема расходов федерального бюджета					
Дотации	4,08	4,57	5,22	3,87	4,02
В том числе: *на выравнивание бюджетной обеспеченности*	3,08	3,14	2,97	3,16	3,20

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016
на обеспечение сбалансированности бюджетов	0,88	1,13	2,17	0,63	0,76
Субсидии	4,45	3,88	2,76	2,85	2,18
Субвенции	2,22	2,07	2,08	2,24	2,00
Иные межбюджетные трансферты	1,75	0,75	0,77	1,38	1,61
ВСЕГО	12,60	11,35	10,83	10,34	9,81

Источник: рассчитано по данным законопроекта, Федерального казначейства, Минфина России и Росстата.

Снижение объема межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации будет частично компенсировано опережающим ростом налоговых и неналоговых доходов (см. табл. 30). В частности, ожидаются более высокие темпы роста региональных и местных доходов, чем федеральных, что подтверждается и данными об исполнении бюджетов по доходам за 8 месяцев текущего года.

В то же время рост налоговых и неналоговых доходов компенсирует снижение объема межбюджетных трансфертов не полностью: хотя собственные доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации вырастут в 2016 г. по сравнению с 2015 г. на 0,13% ВВП, совокупные доходы снизятся на 0,03% ВВП.

Таким образом, ожидаемый реальный объем доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2016 г. будет примерно на уровне 2015 г., что будет сопровождаться усилением несбалансированности региональных и местных бюджетов и снижением объема межбюджетных трансфертов.

Таблица 30

Динамика доходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012–2016 гг.

Показатель	2012	2013	2014	8 мес. 2014	8 мес. 2015	2015	2016
млрд руб.							
Доходы федерального бюджета	12 856	13 020	14 497	9 440	8 960	13 251	13 739
Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	8 065	8 165	8 906	5 702	6 142	9 062	9 675
Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней	6 440	6 650	7 235	4 675	5 068	7 468	8 096
% к предыдущему году							
Доходы федерального бюджета	113,1	101,3	111,3	–	94,9	91,4	94,8
Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации	105,5	101,2	109,1	–	107,7	101,8	108,6
Доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации без учета безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней	107,3	103,3	108,8	–	108,4	103,2	111,9

Источник: рассчитано по данным законопроекта, Федерального казначейства, Минфина России.

Некоторые изменения будут наблюдаться и в структуре межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (см. табл. 31). В связи с этим следует отметить увеличение доли нецелевой финансовой помощи в межбюджетных трансфертах, особенно увеличение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и уменьшение доли субсидий. В то же время резко возрастает доля иных межбюджетных трансфертов, в 2016 г. она превысит уровень 2012 г.

Таблица 31

Структура межбюджетных трансфертов в 2012–2016 гг., %

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016
Межбюджетные трансферты с учетом субвенций					
Дотации В том числе:	32,4	40,2	48,2	37,4	41,0
на выравнивание бюджетной обеспеченности	24,5	27,6	27,4	30,6	32,6
на обеспечение сбалансированности бюджетов	7,0	10,0	20,0	6,1	7,7
Субсидии	35,3	34,2	25,5	27,5	22,2
Субвенции	17,6	18,3	19,2	21,7	20,3
Иные межбюджетные трансферты	13,9	6,6	7,1	13,4	16,4
Межбюджетные трансферты без учета субвенций					
Дотации В том числе:	39,3	49,2	59,6	47,8	51,5
на выравнивание бюджетной обеспеченности	29,7	33,8	33,9	39,1	40,9
на обеспечение сбалансированности бюджетов	8,5	12,2	24,7	7,8	9,7
Субсидии	42,9	41,8	31,6	35,2	27,9
Иные межбюджетные трансферты	16,9	8,1	8,8	17,1	20,6

Источник: рассчитано по данным законопроекта, Федерального казначейства, Минфина России.

Сокращение доли целевой финансовой помощи является одним из приоритетов бюджетной политики, нашедшим отражение как в «Основных направлениях бюджетной политики Российской Федерации на 2016 г. и на плановый период 2017–2018 гг.», так и в Государственной программе Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (проект первого документа и выписка из второго представлены в приложениях к законопроекту, проект второго документа представлен на сайте Минфина России). Указанная государственная программа должна заменить аналогичную действующую в 2016 г.

Данной государственной программой предусмотрены целевые значения по доле дотаций в объеме межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Из табл. 32 видно, что формально показатель будет исполнен в 2016 г. Вместе с тем часть дотаций на обеспечение сбалансированности практически ничем не отличается от субсидий, поскольку имеет целевой характер. К

таковым можно отнести дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетов сферы. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации «дотации – межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования», поэтому отнесение к дотациям межбюджетных трансфертов, по своим характеристикам являющихся целевыми, весьма спорно. С учетом корректировки ожидаемая доля дотаций в 2016 г. не превысит 39,1%.

Таблица 32

Доля дотаций в межбюджетных трансфертах в 2015–2016 гг.

Показатель	2015	2016
Доля дотаций в межбюджетных трансфертах в соответствии с государственной программой, %	40,0	41,0
Доля дотаций в межбюджетных трансфертах, %	37,4	41,0
Доля дотаций в межбюджетных трансфертах без учета дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы, %	33,6	39,1

Источник: рассчитано по данным законопроекта, Минфина России.

В отношении дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы необходимо отметить, что их предоставление связано с реализацией указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. Первоначально реализация данных указов привела к резкому росту региональных расходных обязательств, что отрицательно сказалось на сбалансированности региональных бюджетов. На 2016 бюджетный год будет изменена методика определения целевых показателей повышения оплаты труда соответствующих категорий работников бюджетной сферы, что согласно Пояснительной записке к законопроекту обусловливает сокращение номинального объема рассматриваемых дотаций в 2 раза. Между тем Пояснительная записка не содержит каких-либо оценок изменения расходных обязательств субъектов Российской Федерации в результате корректировки методики определения целевых показателей повышения оплаты труда. В связи с этим не представляется возможным оценить, какое воздействие окажет сокращение рассматриваемых дотаций на сбалансированность консолидированных бюджетов Российской Федерации.

Кроме того, как отмечалось выше, рассматриваемый вид дотаций, по сути, представляет собой субсидию, поскольку, во-первых, предполагает софинансирование региональных расходов, во-вторых, носит целевой характер. Также данный вид дотаций близок к дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, поскольку предполагает финансирование текущих бюджетных расходов. С учетом этого

рекомендуется отказаться от предоставления дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы. При этом следует:

1) в методике распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации скорректировать методику расчета индекса бюджетных расходов субъектов Российской Федерации, предусмотрев расчет коэффициента дифференциации заработной платы в субъекте Российской Федерации исходя из отношения средней заработной платы в субъекте Российской Федерации к средней заработной плате в Российской Федерации;

2) 2/3 общего объема дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы направить на увеличение общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

3) оставшуюся часть – 1/3 – общего объема дотаций на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы распределять в форме субсидий.

Значительную часть – 22,2% – межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации в 2016 г. будут составлять субсидии. Как в «Основных направлениях бюджетной политики Российской Федерации на 2016 г. и на плановый период 2017–2018 гг.», так и в Государственной программе Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» в качестве приоритетов развития системы софинансирования региональных и местных расходов указывается следующее:

– сокращение количества предоставляемых субсидий;

– консолидация субсидий в рамках государственных программ Российской Федерации;

– распределение субсидий (за исключением конкурсных) приложениями к закону о федеральном бюджете.

В отношении консолидации необходимо отметить, что ни «Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2016 г. и на плановый период 2017–2018 гг.», ни Государственная программа Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» не содержат достаточно четкого описания того, как должна происходить консолидация и

как должны предоставляться и распределяться консолидированные субсидии. По всей видимости, консолидация субсидий должна предполагать переход на принципиально новый механизм выделения субсидий, следовательно, консолидацию невозможно осуществить путем чисто механического ежегодного сокращения количества субсидий.

Кроме того, если исходить из Приложения № 14 к Пояснительной записке к законопроекту, в 2016 г. планируется предоставить 89 субсидий в рамках 21 государственной программы. В Государственной программе Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (проект паспорта на 2016 г. в составе материалов к законопроекту) указаны следующие целевые значения по количеству субсидий: 91 – в 2015 г., 86 – в 2016 г.. Иными словами, значение данного показателя уже не соблюдается. Таким образом, ни сокращение числа субсидий, ни их консолидация не нашли достаточного отражения в законопроекте.

Что касается распределения субсидий приложениями к закону о федеральном бюджете, следует отметить соблюдение соответствующего показателя Государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами». Так, данной программой на 2016 г. установлено, что доля субсидий, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, распределение которых между субъектами Российской Федерации установлено (единственный получатель которых определен) приложениями к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, в общем количестве субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации должна составлять 30%. Если исходить из Приложения № 14 к Пояснительной записке к законопроекту, в 2016 г. эта доля составит 34,8%. В то же время данный показатель рассчитывается по количеству субсидий, а не по их объему финансирования. Если исходить из объема финансирования, то доля распределенных субсидий составит лишь 24,9% общего объема субсидий.

Следует также отметить, что в «Основных направлениях бюджетной политики Российской Федерации на 2016 г. и на плановый период 2017–2018 гг.» говорится и о сокращении объема предоставления иных межбюджетных трансфертов. Однако это не находит отражения в показателях Государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», а также не

соответствует динамике объема иных межбюджетных трансфертов в соответствии с законопроектом по сравнению с 2015 г.

Таким образом, законопроектом предусмотрено сокращение реального объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которое не может быть полностью компенсировано прогнозируемым ростом налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Ситуация усугубляется растущим объемом государственного долга субъектов Российской Федерации и осуществляемых заимствований, а также сокращением инвестиционных расходов. Это создает значительные риски несбалансированности региональных и местных бюджетов, а также угрозы устойчивому исполнению данных бюджетов. Кроме того, в законопроекте не в полной мере отражены приоритеты межбюджетной политики: завышена доля нецелевой финансовой помощи, не отражены меры по оптимизации количества субсидий и их консолидации, предусмотрен рост объема иных межбюджетных трансфертов.

6. Долговая политика и управление долгом

В соответствии с проектом закона о федеральном бюджете РФ на 2016 г. в следующем году дефицит бюджета останется на уровне 2015 г. и составит около 3% ВВП. При этом основным источником финансирования дефицита по-прежнему будут средства Резервного фонда. В то же время государственные заимствования, чистая величина которых сокращается в 2015 г., в следующем году предположительно позволят профинансировать примерно 17% дефицита бюджета (см. табл. 33).

Таблица 33

Дефицит федерального бюджета в 2015–2016 гг. и основные источники его финансирования, млрд руб.

Показатель	2015 г.	2016 г. (проект)	Отклонение
Дефицит федерального бюджета	***2166,0***	***2360,2***	***194,2***
Государственные заимствования В том числе:	-159,5	393,2	552,7
привлечение	909,8	1202,7	292,9
погашение	-1069,3	-809,5	259,8
Государственные внутренние заимствования В том числе:	80,0	300,0	220,0
привлечение	900,8	1002,0	101,2
погашение	-820,8	-702,0	118,8
Государственные внешние заимствования В том числе:	-239,5	93,2	332,7
привлечение	9,0	200,7	191,7
погашение	-248,5	-107,5	141,0
Использование Резервного фонда	2622,9	2136,9	-486
Использование Фонда национального благосостояния	9,4	12	2,6
Приватизация	5	33,2	28,2
Прочие источники	-311,8	-215,1	96,7

В 2016 г. объем привлечения от размещения государственных ценных бумаг на внутреннем рынке составит 1002 млрд руб. и вырастет на 101,2 млрд руб. по сравнению с текущим годом. При этом объем бюджетных ассигнований, направляемых на погашение государственных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, составит в 2016 г. 702 млрд руб., что на 118,8 млрд руб. меньше, чем в 2015 г. Увеличение ассигнований предусматривается на погашение облигаций федерального займа, размещенных в декабре 2014 г. со сроком погашения в марте 2015 г.

Объем внутреннего госдолга составит на 1 января 2017 г. 8817,8 млрд руб. (+0,8 трлн руб. за год), или 11,2% ВВП (+0,3% ВВП). Таким образом, чистая величина внутренних государственных заимствований за год практически не изменится.

В структуре внутреннего госдолга в 2016 г. доля государственных гарантий будет составлять 23,4%. Отметим, что в последнее время государственные гарантии играют все возрастающую роль в государственной экономической политике. В том числе госгарантии предоставляются по кредитам крупных государственных компаний. Быстрый рост государственных гарантий требует повышения качества отбора компаний, которым такие гарантии предоставляются. Кроме того, в условиях

ухудшения экономической ситуации увеличивается риск того, что выданные гарантии придется исполнять.

В связи с увеличением государственных внутренних заимствований, а также их стоимости расходы на обслуживание внутреннего госдолга также будут расти. В соответствии с законопроектом в 2016 г. бюджетные ассигнования на обслуживание государственного внутреннего долга Российской Федерации по сравнению с 2015 г. увеличатся на 54,3 млрд руб. и составят 482 млрд руб.

Что касается государственных внешних заимствований Российской Федерации в иностранной валюте, то в 2016 г. Минфин России планирует привлечь на внешних рынках более 200 млрд руб., что на порядок больше, чем в текущем году (9 млрд руб.). Отметим, что данные планы могут не реализоваться в случае ухудшения геополитической обстановки либо нового резкого снижения цен на энергоносители, что приведет к значительному росту стоимости привлечения ресурсов. При этом объем погашения государственного внешнего долга Российской Федерации в 2016 г. составит 107,5 млрд руб. (–141,9 млрд руб. по сравнению с 2015 г. вследствие минимальных внешних заимствований в 2014–2015 гг.).

Абсолютный размер внешнего долга составит на 1 января 2017 г. 3,5 трлн руб. и за год практически не изменится. Однако в долларах США величина внешнего долга вырастет за год на 3,1 млрд долл. США – до 55,1 млрд долл. США (4,4% ВВП). Расходы на обслуживание внешнего долга в 2016 г. в соответствии с законопроектом достигнут 163,9 млрд руб., что на 42,4 млрд руб. больше по сравнению с законом о федеральном бюджете.

Заметим, что, несмотря на значительное сокращение расходов по сравнению с принятым в 2014 г. трехлетним бюджетом, в 2016 г. в связи с резким ухудшением внешнеэкономической конъюнктуры и рецессией дефицит федерального бюджета продолжит расти. При этом основным источником финансирования дефицита в 2016 г. все еще будут средства Резервного фонда, а не государственные заимствования. Однако к концу 2016 г. объем Резервного фонда снизится в соответствии с законопроектом до 1,1 трлн руб. Причем в случае новых внешних или внутренних шоков доходы бюджета могут оказаться меньше планируемых, что потребует расходования средств Резервного фонда в еще большем объеме. Таким образом, в 2017 г. потребуется либо дальнейшее сокращение расходов, либо значительное увеличение государственных заимствований. В принципе, в настоящее время показатели долговой устойчивости РФ остаются стабильными. Иными словами, пока низкий уровень долговой нагрузки позволяет существенно нарастить объем внутренних и внешних заимствований (см. табл. 34).

Таблица 34

Показатели долговой устойчивости РФ в 2015–2016 гг.

Показатель	2015 г.	2016 г. (проект)	Отклонение	Пороговое значение[29]
Отношение государственного долга Российской Федерации к ВВП	15,6%	15,7%	0,1 п.п.	25%
Доля расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации в общем объеме расходов федерального бюджета	3,8%	4%	0,2 п.п.	10%
Отношение расходов на обслуживание и погашение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета	12,5%	10,6%	–1,9 п.п.	10%
Отношение государственного долга Российской Федерации к доходам федерального бюджета	86,6%	89,7%	3,1 п.п.	100%

Заметим также, что в условиях ограниченного доступа к внешним рынкам капитала доступными для Минфина России остаются преимущественно внутренние заимствования, однако их возможный объем тоже сложно быстро нарастить вследствие узости российского финансового рынка и возможного вытеснения государственными заимствованиями частных. В то же время подчеркнем, что государственные ценные бумаги продолжают играть важную роль на финансовом рынке.

Во-первых, государственные облигации являются основным финансовым инструментом, в который инвестируются средства российских пенсионеров Внешэкономбанком как государственной управляющей компанией по управлению пенсионными накоплениями граждан. Так, в ОФЗ и ГСО вложено более 90% активов портфеля ВЭБа. С учетом того что доля пенсионеров, которые предпочли негосударственные управляющие компании, крайне невелика и, по всей видимости, будет оставаться такой в среднесрочной перспективе, ВЭБу будут требоваться дополнительные государственные облигации для инвестирования активов и получения хотя бы минимальной доходности.

Во-вторых, большая часть долговых обязательств Российской Федерации находится на балансах российских банков. Стоит отметить, что больше всего средств в государственные облигации в силу консервативной стратегии развития бизнеса вкладывают банки с государственным участием. При этом банки получают под залог государственных ценных бумаг рефинансирование со стороны ЦБ РФ, которое в последние годы стало основным источником формирования денежного предложения в

[29] Пороговые значения указаны в соответствии с рекомендациями международных финансовых организаций для развивающихся стран.

Российской Федерации. Таким образом, наращивание рефинансирования потребует расширения залоговой базы.

В целом некоторое увеличение выпуска государственных ценных бумаг, номинированных в рублях, в 2015–2017 гг. представляется оправданным. Создание работающего рынка внутреннего долга позволит сформировать кривую доходности и расширить внутренний финансовый рынок. В то же время быстрого наращивания государственного внутреннего долга все же, по-видимому, нужно постараться избежать. Однако, как отмечалось выше, это поднимает вопрос о необходимости сокращения расходов бюджета в 2017 г. в условиях исчерпания средств Резервного фонда.

Таким образом, долговая нагрузка на российский бюджет пока остается умеренной. Но, на наш взгляд, очень велика вероятность сохранения неблагоприятной ситуации в российской экономике в краткосрочном и среднесрочном периодах. Обострение экономических проблем неизбежно вызывает сокращение доходов и необходимость увеличения антикризисных расходов российского бюджета. В такой ситуации по мере исчерпания Резервного фонда потребуются большие объемы заимствований, что поставит под вопрос долговую устойчивость РФ. Результат такой политики можно видеть на примере ряда европейских стран. Поэтому, на наш взгляд, основой долговой политики должны стать недопустимость быстрого роста государственного долга, а также оптимизация бюджета.

Приложение. Анализ прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.

Основные сценарии прогноза социально-экономического развития

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 г. и на плановый период 2017 и 2018 гг. разработан на основе одобренных правительством Российской Федерации сценарных условий социально-экономического развития Российской Федерации с учетом приоритетов и целевых индикаторов социально-экономического развития, сформулированных в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.», в прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., в указах Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., и задач, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Прогноз социально-экономического развития на 2016–2018 гг. характеризуется: (1) сохранением условий геополитической нестабильности, (2) продолжением применения к России на протяжении всего прогнозного периода экономических санкций со стороны ЕС и США и ответных контрсанкций, (3) ограничением доступа к мировому рынку капитала для российских компаний и (4) высоким уровнем чистого оттока капитала из частного сектора, связанным с погашением внешнего долга.

Прогноз социально-экономического развития российской экономики разработан на вариантной основе при единой гипотезе развития мировой экономики со среднегодовым темпом 3,5%.

Базовый вариант характеризует основные макроэкономические параметры развития экономики в условиях сохранения консервативных тенденций изменения внешних факторов и консервативной бюджетной политики.

Вариант разработан исходя из среднегодовой цены на нефть Urals 50 долл./барр. в 2016 г., 52 долл./барр. в 2017 г. и 55 долл./барр. в 2018 г. Предусматривается также снижение стоимости экспортируемого газа в связи с усилением конкуренции на европейских газовых рынках. В социальной сфере базовый вариант предусматривает повышение уровня жизни населения на основе умеренного увеличения социальных обязательств государства и бизнеса. Потребительский спрос будет, с одной стороны, ограничиваться сдержанной динамикой доходов населения, а с другой – поддерживаться постепенным оживлением потребительского кредитования.

Рост ВВП в 2016 г. прогнозируется на уровне 0,7%, в дальнейшем по мере восстановления инвестиционного и потребительского спроса темпы роста экономики повысятся до 1,9% в 2017 г. и до 2,4% в 2018 г.

Целевой вариант разработан в соответствии с поручением Президента Российской Федерации и предполагает выход российской экономики на траекторию устойчивого роста с темпами не ниже среднемировых, снижение инфляции до уровня 4% и рост производительности труда не менее чем на 5% при одновременном обеспечении макроэкономической сбалансированности.

Целевой сценарий отражает переход к новой модели экономического роста. Для достижения целевых параметров потребуется проведение значительных структурных преобразований расходной части федерального бюджета, предполагающих оптимизацию и повышение эффективности бюджетных расходов, радикальный пересмотр государственных программ Российской Федерации в целях соответствия ориентирам и показателям целевого состояния социально-экономического развития Российской Федерации.

Консервативный вариант прогноза рассматривает развитие российской экономики в условиях более низкой динамики цен на сырьевую конъюнктуру, прежде всего на нефть и природный газ. Предполагается, что в 2016–2018 гг. среднегодовая цена на нефть Urals снижается до 40 долл. за баррель и стабилизируется на этом уровне на протяжении всего прогнозного периода.

В этих условиях на фоне сложившихся в последние два года инерционных трендов в 2016 г. основные макроэкономические показатели будут иметь резко негативную динамику: снижение ВВП может составить до 1,0%, продолжится углубление инвестиционного спада, усилится негативная динамика в промышленности и розничной торговле, произойдет дальнейшее снижение уровня жизни населения. Данный сценарий характеризуется повышенным инфляционным фоном: в 2016 г. инфляция может составить 8–9%.

Для разработки параметров федерального бюджета на 2016 г. предлагается использовать базовый вариант. В прогнозе учтены итоги социально-экономического развития Российской Федерации в январе – августе 2015 г. (см. табл. П1).

Таблица П1

Динамика основных макроэкономических показателей, % к соответствующему периоду предыдущего года

	2014 г.		2015 г.	
	январь – август	**год**	**январь – август**	**год (оценка)**
ВВП	0,6*	0,6	-3,8*	-3,9
Индекс потребительских цен	5,6	11,4	9,8	12,2
Промышленное производство	1,3	1,7	-3,2	-3,3
Инвестиции в основной капитал	-2,7	-2,7	-6,0	-9,9
Оборот розничной торговли	2,6	2,7	-8,2	-8,5
Реальная заработная плата	2,5	1,2	-9,0	-8,1
Реальные располагаемые денежные доходы	0,2	-0,7	-3,1	-4,0

*Оценка Минэкономразвития России.

Оценка состояния российской экономики в 2015 г.

Экономическая ситуация в 2015 г. складывалась под влиянием ухудшения условий внешней торговли, сохранения санкций со стороны ЕС и США, тенденции к оттоку капитала, связанному с погашением внешнего долга. Сокращение российского ВВП в первом полугодии 2015 г. составило 3,5% при усилении спада с 2,2% в I квартале до 4,6% во II квартале относительно соответствующего периода предыдущего года.

Экономическая ситуация последних двух лет определяется одновременным сокращением инвестиционного и потребительского спроса. Со стороны внутреннего спроса тенденция снижения ВВП в текущем периоде в наибольшей степени связана с отрицательной динамикой инвестиций в основной капитал. Высокая стоимость заемных ресурсов, сокращение бюджетных капиталовложений, ограничение возможности заимствования российскими компаниями кредитных ресурсов за рубежом, удорожание импортируемых инвестиционных товаров, рост долговой нагрузки и общая экономическая неуверенность инвесторов способствовали сокращению инвестиций в основной капитал. Объем инвестиций в основной капитал в августе 2015 г. сократился на 6,8%, объем работ в строительстве – на 10,7% относительно августа 2014 г.

Длительная тенденция к замедлению темпов потребительского рынка в текущем году сменилась спадом оборота розничной торговли в годовом выражении в августе 2015 г. на 9,1% и платных услуг населению на 3,1%. Неопределенность экономической ситуации и высокие инфляционные риски повлияли на потребительское поведение и изменение структуры и объемов текущих расходов на покупку товаров. Оборот розничного рынка продовольственных товаров в годовом выражении в августе 2015 г.

сократился на 10,0%, непродовольственных товаров – на 8,3%. На динамику потребительского рынка существенное влияние оказали исключительно высокий уровень инфляции и ослабление официального курса рубля относительно иностранных валют. В августе 2015 г. цены на продовольственные товары увеличились на 9,8%, на непродовольственные товары – на 10,0% относительно декабря 2014 г. Фактором, усиливающим сокращение потребительского спроса, остается падение реальных доходов населения в августе 2015 г. на 4,9%, в том числе реальной заработной платы – на 9,8% в годовом выражении.

Ситуация на внутреннем рынке в текущем году формируется при одновременном сокращении отечественного производства и импорта. Сужение внутреннего спроса усилило тенденцию к сокращению выпуска промышленной продукции на 4,3%, в том числе обрабатывающего производства – на 6,8% по сравнению с августом 2014 г. Динамика промышленного производства довольно существенно дифференцирована по видам деятельности. Если первоначально комплекс производств промежуточного спроса с высокой долей экспортоориентированных производств отреагировал на повышение цен вследствие ослабления рубля восстановлением роста выпуска продукции, то с апреля 2015 г. в этом сегменте обрабатывающего производства фиксировалось падение производства. Дополнительным фактором углубления спада в сегменте товаров промежуточного спроса стали сокращение спроса сборочных производств машиностроительного комплекса, выпускающих широкую линейку товаров иностранных брендов, на отечественные комплектующие и низкий уровень локализации производства. Сокращение выпуска отечественных товаров промежуточного спроса привело к структурным изменениям импорта: удельный вес промежуточных товаров в общем объеме импорта в 1-м полугодии 2015 г. повысился до 42,9% против 38,9% годом ранее.

Низкий инвестиционный спрос обусловил снижение производства и импорта капитальных товаров. Доля инвестиционных товаров в импорте в 1-м полугодии 2015 г. снизилась на 3,3 п.п. по сравнению с 1-м полугодием 2014 г. при углублении темпов сокращения импорта по кварталам текущего года. В комплексе машиностроительных производств в августе 2015 г. относительно аналогичного периода предыдущего года индекс отечественного производства машин и оборудования составил 85,3%, производства электрооборудования, электронного и оптического оборудования – 83,5%, производства транспортных средств – 83,3%. Свертывание инвестиционной деятельности обусловило и сокращение спроса на строительные и конструкционные материалы. Индекс производства строительных материалов в августе текущего года

составил 89,2%, в металлургическом комплексе – 93,9% относительно соответствующего месяца 2014 г.

Потребительский комплекс характеризуется крайне неустойчивой динамикой. В структуре импорта в 1-м полугодии 2015 г. удельный вес потребительских товаров в общем объеме импорта оставил 35,7% и снизился на 0,7 п.п. по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года. Сокращение импорта при резком повышении цен на него расширило ниши для отечественных товаров на внутреннем рынке. В структуре товарных ресурсов розничного товарооборота доля товаров отечественного производства в 1-м полугодии 2015 г. составила 62,5%, в том числе по продовольственным товарам – 68,5%, что на 4,5 п.п. выше показателей соответствующего периода предыдущего года. В отличие от ситуации 2011–2014 гг. в текущем году при падении спроса, сокращении объемов и доли рынка непродовольственных товаров структура товарных ресурсов также трансформируется в сторону повышения доли товаров отечественного производства.

В июле – августе текущего года динамика добывающего сектора находилась в положительной зоне. В августе 2015 г. прирост добычи полезных ископаемых составил 0,7%, в том числе добычи топливно-энергетических полезных ископаемых – 0,4% в годовом выражении. Состояние экономики в августе текущего года определялось кумулятивным влиянием факторов падения цены на нефть и нового витка ослабления рубля. Характерным для топливно-энергетического комплекса в текущем году стал опережающий рост поставок сырой нефти на внешний рынок по сравнению с динамикой внутренней переработки. Падающая добыча газа сопровождается как сокращением поставок на внешние рынки, так и сокращением внутреннего спроса. Фактором, ослабляющим негативное влияние падения внутреннего спроса на динамику ВВП в 1-м полугодии 2015 г., оставался чистый экспорт, динамика которого определялась более глубокими темпами сокращения импорта относительно динамики поставок российских товаров на внешние рынки. Добыча нефти за январь – август 2015 г. увеличилась на 1,4% при снижении добычи газа на 1,9%.

Анализ динамики и структуры произведенного ВВП показал, что торгуемые сектора (добывающая, обрабатывающая промышленность и сельское хозяйство) оставались фактором, сдерживающим негативное развитие событий. Это объясняется различиями динамики по видам экономической деятельности: рост добавленной стоимости продукции, произведенной в сельском хозяйстве и при добыче полезных ископаемых, в 1-м полугодии 2015 г. на 2,4% по сравнению с соответствующим

периодом предыдущего года ослаблял влияние падения темпов производства валовой добавленной стоимости в обрабатывающем производстве на 2,8%.

С 2013 г. на динамику ВВП существенное влияние стало оказывать замедление динамики неторгуемых секторов экономики. В 1-м полугодии 2015 г. впервые после 2009 г. было зафиксировано падение производства валовой добавленной стоимости неторгуемого сектора экономики на 4,2% по сравнению с соответствующим показателем предыдущего года. Падение темпов добавленной стоимости неторгуемого сектора экономики фиксируется по всем наблюдаемым укрупненным видам деятельности. Под влиянием усиления спада строительно-инвестиционной деятельности в 1-м полугодии 2015 г. фиксировалось сокращение доходов от операций с недвижимым имуществом на 13,5% по сравнению с аналогичным периодом 2014 г. Наиболее значительно с учетом ускорения негативной квартальной динамики в 1-м полугодии 2015 г. стало сокращение темпов оптовой и розничной торговли на 8,8% относительно аналогичного периода предыдущего года.

Сложившаяся динамика производства оказала негативное влияние на состояние рынка труда. Следует обратить внимание, что снижение уровня жизни населения стало фактором повышения экономической активности, поскольку заработная плата формирует почти 70% доходов населения. По сравнению с августом 2014 г. численность безработных увеличилась на 18,9% и составила 4067 тыс. человек. Особенностью рынка труда в апреле – августе 2015 г. стало сокращение общей и зарегистрированной безработицы после пика, пройденного в марте, когда уровень общей безработицы составил 5,9% и был максимальным с февраля 2013 г. Уровень общей безработицы в августе 2015 г. (по методологии МОТ) составил 5,3% при показателе 4,8% годом ранее.

При анализе ситуации следует учитывать следующую специфическую особенность: адаптация российского рынка труда к кризисным условиям идет, как правило, не через рост безработицы, а по пути использования гибких форм заработной плат. При неразвитой контрактной системе в сфере трудовых отношений и низких пособиях по безработице работники предпочитают в кризис работать за меньшее вознаграждение или меньшее количество часов. Кроме того, уменьшаются претензии соискателей при поиске вакансий. Во II квартале 2015 г. 2,5% среднесписочной численности работников работали неполное рабочее время и 7,2% имели отпуска без сохранения заработной платы.

При инерционном развитии событий, отсутствии стимулирующего эффекта девальвации нарастают негативные ожидания развития ситуации к концу года и выхода

из рецессии. Исходя из сложившихся и ожидаемых тенденций в экономике Российской Федерации, по итогам 2015 г. показатель валового внутреннего продукта снизится на 3,9% по сравнению с 2014 г.

Характеристика основных параметров базового варианта прогноза

Для разработки параметров федерального бюджета на 2016 г. предлагается использовать базовый вариант (см. табл. П2).

Таблица П2

Основные показатели базового варианта прогноза, %

	Оценка	**Прогноз**		
	2015 г.	**2016 г.**	**2017 г.**	**2018 г.**
Индекс потребительских цен на конец года (к декабрю предыдущего года)	112,2	106,4	106,0	105,1
ВВП	96,1	100,7	101,9	102,4
Индекс промышленного производства	96,7	100,6	101,5	101,9
Добыча полезных ископаемых	100,1	100,2	100,4	100,9
Обрабатывающие производства	95,1	100,8	102,1	102,5
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	99,6	100,1	100,3	100,8
Продукция сельского хозяйства	101,4	101,9	102,3	102,2
Инвестиции в основной капитал	90,1	98,4	102,1	102,6
Оборот розничной торговли	91,5	100,4	102,1	102,3
Объем платных услуг населению	97,9	100,2	101,3	102,1
Реальные располагаемые доходы населения	96,0	99,5	101,6	101,9
Реальная заработная плата	91,9	99,8	102,9	103,1
Реальный размер трудовой пенсии	96,8	97,4	98,2	98,5
Экспорт	102,9	100,4	101,2	101,8
Импорт	73,6	103,0	103,7	103,5
Экономически активное население	101,3	99,7	99,7	99,6
Занято в экономике	100,8	99,8	99,8	99,6
Общая численность безработных	109,2	99,0	97,3	99,6
Справочно:				
Производительность труда	96,7	100,9	102,1	102,7
Доля инвестиций в ВВП	18,4	18,0	18,1	18,1
Уровень безработицы к ЭАН, % (по методологии МОТ)	5,8	5,8	5,7	5,7
Численность населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума, % к общей численности населения	13,2	13,1	12,6	12,5

Источник: Минэкономразвития.

В соответствии с прогнозом в 2015–2018 гг. под влиянием негативных факторов, обусловленных низким уровнем цен на нефть и ограничениями в импорте товаров и технологий, в среднесрочной перспективе предполагается формирование компенсирующих факторов и условий: адаптация экономики к ограничениям импорта товаров, снижение издержек, высвобождение неэффективного капитала, повышение

конкурентоспособности отечественной продукции. Действие этих факторов будет проявляться в восстановлении положительной динамики ВВП за счет постепенного роста инвестиционного и потребительского спроса, а также чистого экспорта.

В 2016 г. прогнозируется восстановление конечного и промежуточного спроса, а в последующие годы прирост основного капитала и повышение его эффективности.

Восстановление спроса также будет происходить неравномерно. На первом этапе основную роль, как отмечалось, сыграет замедление падения запасов и переход их прироста в положительную область. Это обеспечивает положительный вклад валового накопления в рост ВВП уже в 2016 г. Сокращение снижения запасов связано с замедлением падения спроса населения и промежуточного потребления в экономике и будет поддерживаться ожиданиями роста экономики в предстоящий период.

При сложившихся тенденциях и ожидаемых итогах текущего года в 2016 г. конечный спрос домашних хозяйств будет оставаться в подавленном состоянии и практически не увеличится (рост на 0,3% к 2015 г.).

В 2016 г. за счет отмены индексации заработной платы бюджетников и более низкой, чем в сценарных условиях, индексации пенсий реальные располагаемые доходы населения останутся в области отрицательных значений (-0,5% к уровню 2015 г.). Реальная заработная плата в целом по экономике за 2016 г. в условиях базового сценария сократится на 0,2%. Однако с учетом масштаба сокращения в 2015 г. реальная заработная плата до уровня 2014 г. не восстановится.

В 2015 г. за счет высокой индексации (на 11,4%) соотношение пенсии и заработной платы приблизилось к максимуму 2010 г., когда были реализованы масштабные меры по повышению уровня пенсионного обеспечения. В области пенсионного обеспечения начиная с 2016 г. в прогнозе заложено изменение подхода к индексации страховой пенсии и фиксированной выплаты к ней: предусматривается проведение индексации один раз в год с 1 февраля на целевой уровень инфляции (4%). В результате в целом в 2016 г. реальный размер назначенных пенсий составит 97,4% уровня 2015 г.

Снижение реальной заработной платы, реальных располагаемых денежных доходов и существенное повышение величины прожиточного минимума в текущем году повлияли на уровень жизни населения. В I квартале 2015 г. уровень бедности вырос до 15,9%. Следует отметить, что рост бедности в начале года является традиционным. В связи с этим ожидается, что уровень бедности продолжит снижаться и в целом в 2015 г., по оценке, составит 13,2%, в 2016 г. он практически не изменится.

В структуре использования ВВП несколько увеличится доля расходов домашних хозяйств, а также валового накопления при сокращении доли расходов на государственное управление и чистого экспорта (см. табл. П3). При этом доля чистого экспорта в 2015–2016 гг. несколько возрастет по сравнению с 2014 г., что является дополнительным фактором для поддержания и восстановления темпов экономического роста. В 2017–2018 гг. доля чистого экспорта возвратится на уровень 2014 г.

Крайне негативное влияние на ситуацию 2016 г. окажет и продолжение действия тенденции к сужению инвестиционно-строительной деятельности: доля инвестиций в основной капитал в 2016 г. оценивается в 18,0% ВВП.

Таблица П3

Структура элементов использования ВВП (в текущих ценах)

	2014 г.	2015 г. (оценка)	2016 г.	2017 г.	2018 г.
			прогноз		
ВВП используемый	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Расходы на конечное потребление	73,2	73,9	73,4	72,5	71,5
Домашних хозяйств	53,3	54,3	54,5	54,4	54,1
Государственного управления	19,5	19,2	18,5	17,8	17,0
Валовое накопление	20,3	17,7	19,8	20,7	21,5
Валовое накопление основного капитала	20,6	19,9	19,5	19,5	19,5
Изменение запасов	-0,3	-2,1	0,3	1,2	2,0
Чистый экспорт	7,2	9,8	7,7	7,1	7,1
Экспорт товаров и услуг	30,0	32,9	30,5	29,2	28,2
Импорт товаров и услуг	22,9	23,2	22,8	22,1	21,1
Статистическое расхождение	-0,7	-1,4	-0,9	-0,4	-0,1

Источник: Минэкономразвития.

Со стороны производства ВВП ожидается ряд структурных изменений. После существенного падения в 2015 г. в последующие годы наиболее высокие темпы ожидаются в строительстве. Относительно высокими темпами будут развиваться также обрабатывающая промышленность, оптовая и розничная торговля, сельское хозяйство, транспорт и связь. Более низкие темпы ожидаются в добыче полезных ископаемых, в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды, а также по услугам для населения (см. табл. П4).

Таблица П4

Динамика основных видов экономической деятельности, %

	2014 г.	2015 г. (оценка)	2016 г.	2017 г.	2018 г.
			прогноз		
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	3,9	1,4	1,9	2,7	2,2
Добыча полезных ископаемых	1,0	0,1	0,2	0,4	0,9
Обрабатывающие производства	2,3	-4,9	0,8	2,1	2,5
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	- 0,1	-0,4	0,1	0,3	0,8
Строительство	- 4,6	-7,7	-0,6	2,4	4,6
Оптовая и розничная торговля	- 0,3	- 9,0	0,2	2,1	2,3
Транспорт и связь	0,5	- 1,4	2,0	2,3	2,3

Источник: Минэкономразвития.

В прогнозный период увеличится доля промышленного производства в структуре ВВП: с 25,1% в 2014 г. до 27,0% в 2018 г. При этом доля добычи полезных ископаемых в ВВП в общем объеме производства увеличится с 8,8% в 2014 г. до 9,6% в 2016 г. (см. табл. П5). Основным фактором такого увеличения является рост индексов-дефляторов по данному виду деятельности, поскольку снижение мировых цен на сырьевые товары полностью компенсируется ростом цен вследствие ослабления курса рубля.

Таблица П5

Структура ВВП в разрезе видов экономической деятельности, %

	2014 г.	2015 г. (оценка)	2016 г.	2017 г.	2018 г.
			прогноз		
ВВП произведенный	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	3,4	3,6	3,6	3,6	3,6
Добыча полезных ископаемых	8,8	9,6	9,5	9,8	9,4
Обрабатывающие производства	13,4	14,5	14,6	14,9	14,8
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	2,9	2,9	3,0	3,0	2,9
Строительство	5,6	5,3	5,2	5,3	5,6
Оптовая и розничная торговля	14,8	14,8	14,7	14,6	14,6
Транспорт и связь	7,5	8,0	8,4	8,5	8,5
Другие виды деятельности	29,2	29,9	30,3	29,9	30,4
Чистые налоги на продукты	14,4	11,4	10,8	10,4	10,3

Источник: Минэкономразвития.

Обрабатывающие производства увеличат свою долю в ВВП с 13,4% в 2014 г. до 14,6% в 2016 г. в связи с начавшимся процессом импортозамещения в производстве

пищевых продуктов и с ростом производств инвестиционного комплекса. Доля энергетики сохранится стабильной, в том числе вследствие сдерживания предельного роста тарифов на электроэнергию.

Пропорции формирования ВВП по источникам доходов в 2016–2018 гг. в базовом варианте, по оценке Минэкономразвития России, будут определяться сдвигом в пользу роста доли оплаты труда наемных работников до 2018 г. включительно. Сохранится начавшееся в 2015 г. относительное снижение уровня чистых налогов на производство и импорт, включающих НДС, акцизы и таможенные пошлины. Таким образом, в базовом сценарии удельный вес валовой прибыли экономики и валовых смешанных доходов в структуре ВВП в 2016 г. может вырасти до 34,7% ВВП (см. табл. П6). Складывающиеся пропорции в распределении первичных доходов экономики будут способствовать увеличению относительного объема прибыли, остающейся в распоряжении предприятий, что, в свою очередь, создаст предпосылки для роста инвестиций.

Таблица П6

ВВП по источникам доходов, % к произведенному ВВП

	2015 г.	**2016 г.**	**2017 г.**	**2018 г.**
Валовой внутренний продукт	100,0	100,0	100,0	100,0
Оплата труда наемных работников	52,9	53,0	53,3	53,4
Чистые налоги на производство и импорт	12,8	12,3	11,9	11,8
Валовая прибыль экономики и валовые смешанные доходы	34,3	34,7	34,8	34,8

Источник: Минэкономразвития.

На показатели рынка труда и его эффективности все большее влияние оказывает снижение численности населения трудоспособного возраста, ограничивая предложение трудовых ресурсов. С учетом того что в средних возрастах (30–49 лет) коэффициенты экономической активности у российского населения близки к максимальным, в целях поддержания численности экономически активного населения предполагается в ближайшей перспективе, что масштабы сокращения экономически активного населения будут меньше, чем сокращения населения трудоспособного возраста. Численность экономически активного населения снизится с 72,6 млн человек в 2015 г. до 71,9 млн человек в 2018 г., численность занятого населения – с 68,4 млн до 67,8 млн человек. При этом в условиях сокращения предложения трудовых ресурсов снижение численности безработных не приведет к увеличению численности занятого населения.

Сокращение численности населения трудоспособного возраста при неблагоприятном развитии ситуации в сфере модернизации и технологического

переоснащения производства может привести к дефициту трудовых ресурсов. Преодоление возможного кадрового дефицита потребует существенного роста как государственных, так и частных инвестиций, направленных на повышение производительности труда. Причем речь идет не только о модернизации технико-технологической базы производства, но и о совершенствовании его организации, направленном на повышение интенсивности труда, на более рациональное использование рабочего времени, на повышение мотивации работника к высокопроизводительному труду. Частично дефицит трудовых ресурсов может быть компенсирован за счет повышения экономической активности. Однако это направление имеет очень ограниченный потенциал.

В 2015 г., по оценке Минэкономразвития, ожидается сокращение производительности труда по отношению к прошлому году на 3,3%, а в 2016 г. прогнозируется умеренный рост до 0,9%.

Среди основных причин низкой производительности российской экономики в прогнозе выделяются следующие:

– неэффективная организация труда (низкая эффективность управления проектами и закупочной деятельностью зачастую обусловливает высокую себестоимость в капитальном строительстве);

– устаревшие методы производства и высокий уровень износа оборудования (по данным Росстата – около 48%);

– устаревшие нормы и стандарты, не учитывающие современные условия и технологии;

– дефицит рабочих кадров по рабочим специальностям;

– несовершенная система мотивации сотрудников.

Сопоставляя современную ситуацию с периодом 2008–2010 гг., когда после падения в 2009 г. (-4,1%) производительность существенно выросла уже в 2010 г. (до 3,2 %), следует отметить существенную разницу в соотношении производительности и реальной заработной платы в обоих периодах. В 2009 г. заработная плата в бюджетной сфере была проиндексирована на 30%, в результате чего индекс реальной заработной платы существенно превышал индекс производительности труда на протяжении последующих нескольких лет. В 2014–2015 гг. единовременного увеличения зарплат не последовало. Соответственно, при отсутствии индексаций в бюджетном секторе (в том числе в 2016 г.) можно ожидать опережающие темпы роста производительности труда по отношению к реальной заработной плате. Более сдержанный подход к увеличению

издержек труда в частном секторе экономики также обусловит ограничение роста заработной платы темпами роста производительности труда.

С учетом масштабов сокращения реальной заработной платы в 2015 г. ее восстановление до уровня 2014 г. ожидается только к 2018 г. При этом производительность труда уже в 2016 г. приблизится к уровню 2014 г., а в 2018 г. превысит его уровень на 4,6%. В результате у предприятий создаются дополнительные ресурсы, которые могут быть использованы для инвестиций, ситуация с которыми остается негативной до 2017 г. Кроме того, при преобладании так называемых «сберегательных настроений», по сути, как предприятия, так и население в целом воздерживаются от инвестиций. Даже при росте общей прибыльности (преимущественно экспортоориентированных предприятий) менеджмент предприятий предпочитает направлять средства на выплату дивидендов или на обратный выкуп собственных акций, что обусловливается сильно возросшей неопределенностью экономической и политической обстановки, нежеланием проведения модернизации производства и инноваций.

Стимулом для роста производительности труда может стать реализация государственных программ и программ инновационного развития компаний с государственным участием (ПИР) (см. табл. П7).

Таблица П7

Прирост производительности труда, по данным государственных программ, %

Государственные программы	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Сельское хозяйство	6,0	2,9	1,0	4,3	4,0	4,0
Рыбохозяйственный комплекс	3,2	-1,4	1,1	2,0	3,5	5,0
Легкая промышленность и народные художественные промыслы						
текстильное и швейное производство**	11,6	11,1	-8,0	5,0	4,0	3,0
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви**	3,4	14,7	4,0	3,0	3,0	3,0
Лесопромышленный комплекс						
обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели*	8,6	7,9	9,4	9,6	10,0	12,7
производство целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них*	6,5	10,4	7,7	10,0	13,8	14,9
Химический комплекс*	7,4	5,9	7,2	7,2	7,6	8,4
Фармацевтическая и медицинская промышленность	32,0	28,6	8,7	18,7	10,5	
Металлургия*	6,0	6,0	6,3	5,8	5,6	5,4
Производство редких и редкозем. металлов*	7,0	1,6	2,1	2,7	2,7	3,5
производство продукции на основе РЗМ*	0,5	1,3	1,9	2,4	2,9	4,3
Тяжелое машиностроение*	-1,4	1,1	3,7	5,0	4,1	3,4
Станкоинструментальная промышленность*	-10,2	22,6	15,0	13,5	6,3	3,4
Силовая электротехника и энергетическое машиностроение	-1,1	1,9	2,9	5,0	4,1	3,4
Электронная и радиоэлектронная промышленность*	12,1	15,9	19,1	11,4	18,6	18,5
Машиностроение специализированных производств*	0,3	0,5	0,3	0,2	0,4	0,6
Транспортное машиностроение*	1,6	2,6	4,8	3,9	4,7	4,6
Автомобильная промышленность*	6,4	2,0	6,2	6,5	11,0	7,2
Судостроительная промышленность	2,9	7,1	20,0	11,1	0,0	-10,0
Авиационная промышленность	26,5	14,1	25,9	-0,4	7,3	11,0
Космическая деятельность	6,0	6,0	6,0	5,0	6,0	7,2
Транспорт						
железнодорожный	2,8	2,4	4,3	4,7	10,7	5,2
водный	1,2	2,5	4,5	4,8	6,1	6,1
воздушный	3,3	2,5	10,1	6,1	6,2	6,6

Источник: Минэкономразвития.

Инвестиции в основной капитал

Смена тенденции динамики инвестиций в основной капитал произошла во второй половине 2012 г. В 2014 г. динамика капитальных вложений перешла в область отрицательных значений (97,3% к предыдущему году).

В 2015 г. ожидается сокращение инвестиций в основной капитал на уровне 9,9% к предыдущему году. Высокая стоимость заемных ресурсов, удорожание импортируемых инвестиционных товаров, рост долговой нагрузки и общая экономическая неуверенность инвесторов приведут к сокращению инвестиций частных компаний и компаний инфраструктурного сектора на 7,3 и 22,3% к уровню 2014 г. соответственно. Важнейший вклад в снижение инвестиций в основной капитал вносит топливно-энергетический комплекс: сокращение объемов инвестиционных программ в электроэнергетике на 30,7%, капитальных вложений в нефтепроводный транспорт на уровне 17,3%, в добычу природного газа и газового конденсата на 20,3%. Усиливается также влияние негативной тенденции сокращения инвестиций: снижение капитальных вложений в таких видах деятельности, как строительство и операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг, торговля.

Структура и динамика инвестиций в основной капитал в 2015 г. определят стартовые условия базового варианта на период 2016–2018 гг.

В базовом варианте среднегодовой темп прироста инвестиций в основной капитал в 2016–2018 гг. составит 1,0%. Положительное влияние на восстановление инвестиционного спроса будут оказывать сдержанные темпы роста заработной платы и ограничение роста тарифов. Среди рисков, возникающих в результате тарифных ограничений в инвестиционной сфере, следует выделить возможное дальнейшее сокращение объемов инвестиционных программ в электроэнергетике.

В среднесрочной перспективе рост инвестиций в основной капитал будет определяться возможностью привлечения частных инвестиций на фоне сокращения государственных инвестиционных расходов. Однако в 2016 г. в связи с сохранением достаточно жестких условий заимствования капитала, замораживанием накопительной части пенсий и общей неуверенностью инвесторов динамике инвестиций не удастся вернуться в положительную область: прогнозируемое сокращение составит 1,6% (см. табл. П8).

Таблица П8

Динамика инвестиций в основной капитал по комплексам, п.п.

	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Инвестиции в основной капитал в целом по экономике	-1,6	2,1	2,6
Топливно-энергетический комплекс	-1,0	0,1	0,0
Транспорт (без трубопроводного) и связь	-0,4	0,4	0,1
Обрабатывающая промышленность (без нефтепереработки)	0,0	0,4	0,5
Агропромышленный комплекс	0,0	0,1	0,1
Образование, здравоохранение	0,0	0,1	0,1
Торговля	-0,1	0,2	0,2
Недвижимость и строительный комплекс	-0,3	0,7	1,2

Источник: Минэкономразвития.

В структуре источников финансирования инвестиций в основной капитал ожидается восстановление доли инвестиций за счет кредитов до уровня 2014 г. (после сокращения в 2015 г.). Начиная с 2009 г. наблюдается увеличение доли инвестиций за счет собственных средств компаний. В прогнозный период предполагается, что доля собственных средств будет колебаться на уровне 49%.

Базовый сценарий основан на предпосылках и условиях, которые предполагают продолжение действия негативных последствий технологических и финансовых экономических санкций в среднесрочном периоде. В условиях сохранения геополитической напряженности значительно повышается неопределенность траектории дальнейшего экономического развития. Это создаст определенные трудности для возобновления роста инвестиций в основной капитал. Реализация рисков геополитической напряженности может привести к ужесточению условий привлечения заемных средств на внешних рынках, что резко ограничит возможности корпораций по рефинансированию долга и повлечет за собой сокращение инвестиционных планов компаний. В долгосрочном периоде сохраняющиеся санкции могут оказать существенное влияние на снижение бюджетной устойчивости, а также на ухудшение условий и сокращение возможностей для модернизации при ограничении импорта технологий, инвестиций и передовых практик.

Промышленность

В целом в 2015 г. объем промышленного производства, по оценке Минэкономразвития России, сократится на 3,3%, обрабатывающих производств – на 4,9%. В среднесрочной перспективе ожидаются умеренные темпы роста промышленного производства, составляющие в базовом варианте в 2016–2018 гг. ежегодно в среднем 101,3%.

В базовом варианте после падения промышленности на 3,3% в 2015 г. в течение последующих трех лет ожидается постепенное восстановление производства товаров инвестиционного спроса. В условиях сокращения частных инвестиций и закупок важную роль продолжит играть государственный заказ, что окажет положительное влияние на развитие машиностроения. Устойчивая позиция сохранится в секторах-экспортерах с более конкурентоспособной продукцией (ТЭК, металлургия, химическое производство). Положительное влияние на строительный сектор окажет поддержка намеченных до 2018 г. масштабных инфраструктурных проектов.

Одним из основных факторов восстановления промышленности в ближайшие три года станет улучшение ситуации в производстве товаров потребительского спроса. Рост продолжится в пищевой промышленности с учетом реализации программы импортозамещения (см. табл. П9).

Таблица П9

Индексы промышленного производства в 2015–2018 гг., %

	Отчет	Оценка	Прогноз			2018 г. к 2014 г., %
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	
Промышленность, всего	101,7	96,7	100,6	101,5	101,9	100,7
Добыча полезных ископаемых	101,4	100,1	100,2	100,4	100,9	101,7
Обрабатывающие производства	102,1	95,1	100,8	102,1	102,5	100,3
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	99,9	99,6	100,1	100,3	100,8	100,8
Мазут топочный	102,2	94,7	94,6	92,9	88,8	73,9

Источник: Минэкономразвития.

В среднесрочной перспективе в структуре промышленного производства не ожидается существенных изменений. В базовом варианте доля обрабатывающих производств в общем объеме промышленного производства в 2016–2018 гг. возрастет

на 0,9 %, сократится на 0,5% доля добычи полезных ископаемых и на 0,3% – доля производства и распределения электроэнергии, газа и воды.

Индекс промышленного производства по виду деятельности «Добыча топливно-энергетических полезных ископаемых» в 2014 г. составил 101,4 %, в 2015 г. оценивается на уровне 100,2%.

По итогам работы нефтяного комплекса за январь – июль текущего года объем добычи нефти в 2015 г. оценивается на уровне 530,5 млн т (100,8% к 2014 г.). Экспорт нефти составит 237,3 млн т (106,2%), что обусловлено снижением первичной переработки нефти на российских НПЗ, а также увеличением привлекательности экспорта нефти. Дальнейшие возможности по поддержанию добычи нефти будут зависеть от способности компаний своевременно вводить в эксплуатацию новые месторождения, расположенные в удаленных регионах со сложными условиями разработки, и от темпов внедрения современных технологий по повышению нефтеотдачи. В среднесрочный период Россия обладает потенциалом вовлечения в разработку нетрадиционных запасов нефти, однако существуют риски необеспечения отрасли современными оборудованием и технологиями. Одним из важных шагов по поддержанию высокого уровня добычи нефти является увеличение коэффициента извлечения нефти за счет применения третичных методов. В условиях падения добычи нефти на действующих месторождениях развитие новых регионов добычи и применение дорогостоящих инновационных технологий является вызовом для нефтяных компаний и может потребовать дальнейшего стимулирования со стороны государства.

С учетом текущих тенденций объем добычи газа в 2015 г. оценивается на уровне 626 млрд куб. м (97,4% к уровню 2014 г.), при этом потребление газа на внутреннем рынке оценивается на уровне 456,6 млрд куб. м (99,4%). Объем экспорта газа ожидается на уровне 170,2 млрд куб. м (97,7%). Основные объемы газа будут поставлены на внутренний рынок, который в среднесрочной перспективе будет характеризоваться стабилизацией темпов роста и снижением газоемкости промышленности. Перспективы увеличения внутренних поставок связаны с развитием газохимии, с увеличением использования газа в качестве моторного топлива, а также с продолжающейся реализацией программ газификации регионов.

По итогам работы нефтеперерабатывающей отрасли в январе – августе 2015 г. объем нефти, поставленной на переработку, в текущем году оценивается на 1,7% ниже уровня 2014 г. (290 млн т), а экспорт нефтепродуктов составит 175,0 млн т (105,9% к 2014 г.), что связано с увеличением глубины переработки и со снижением внутреннего

спроса на некоторые нефтепродукты, в том числе на топочный мазут со стороны ЖКХ. При этом снижение инвестиций в производство нефтепродуктов в сопоставимых ценах составит порядка 3% к уровню 2014 г.

При разработке прогноза учитывались Технический регламент Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту» (оборот автомобильных бензинов и дизельного топлива класса «Евро-3» – до 31 декабря 2014 г., класса «Евро-4» – до 31 декабря 2015 г., по классу «Евро-5» срок не ограничен) и подпрограмма «Развитие нефтяной отрасли» в составе утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 321 Государственной программы «Энергоэффективность и развитие энергетики».

С учетом предусмотренных в соглашениях с нефтяными компаниями сроков модернизации нефтеперерабатывающих заводов, направленной на увеличение глубины переработки нефти, прогнозируется умеренное снижение объемов нефтепереработки – до 279 млн т в 2018 г., а глубина переработки возрастет до 78,3%. Умеренный рост внутреннего спроса на нефтепродукты и снижение экономической эффективности экспорта темных нефтепродуктов приведут к постепенному снижению экспорта нефтепродуктов до 161 млн т к 2018 г. (на 2,6% к 2014 г.). В структуре экспорта произойдет замещение темных нефтепродуктов светлыми нефтепродуктами.

Продолжится закрытие ряда небольших неэффективных нефтеперерабатывающих предприятий с низкой глубиной переработки, производство нефтепродуктов на которых не отвечает требованиям, установленным в техническом регламенте к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту.

После спада в 2015 г. внутренний спрос на автомобильный бензин, особенно на дизельное топливо, с учетом постепенного восстановления экономики страны, грузо- и пассажироперевозок всеми видами транспорта будет иметь в прогнозный период в базовом варианте тенденцию умеренного увеличения, и в 2018 г. к 2014 г. темп роста внутреннего потребления этих видов моторного топлива составит соответственно 102,0 и 100,7% (см. табл. П10).

Таблица П10

Динамика производства основной продукции нефтеперерабатывающего комплекса, %

	Отчет	Оценка	Прогноз			2018 г. к 2014 г.
	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	
Индекс производства нефтепродуктов			100,5	100,9	101,2	102,6
Нефть, поступившая на переработку	105,2	98,3	99,3	98,6	98,2	94,5
Автобензин	98,7	101,6	100,1	102,8	101,0	105,7
Дизельное топливо	107,5	100,5	103,5	102,7	104,1	112,3
Мазут топочный	102,2	94,7	94,6	92,9	88,8	73,9

С учетом снижения внутреннего спроса и мировой конъюнктуры на нефтяном рынке, стремления нефтяных компаний оптимизировать инвестиционные расходы в условиях экономического спада ожидается снижение инвестиционной активности в секторе нефтепереработки в прогнозируемый период. В 2015 г. ожидается сокращение инвестиций до 488,4 млрд руб., индекс физического объема которых составит 95,3%. Инвестиции в основной капитал за период 2016–2018 гг. ожидаются в объеме более 1,3 трлн руб. по базовому варианту.

Производительность труда на одного работающего в нефтеперерабатывающем секторе к 2018 г. по сравнению с 2014 г. из расчета выпуска автомобильного бензина и дизельного топлива из 1 т нефти возрастет на 15,7% по базовому варианту.

Основными системными проблемами, сдерживающими развитие электроэнергетики, являются: неоптимальная структура генерирующих мощностей, высокий износ основных фондов, низкая энергетическая и экономическая эффективность отрасли, наличие перекрестного субсидирования между группами потребителей, а также отсутствие конкурентного рынка тепла.

С учетом итогов января – июля текущего года производство электроэнергии в 2015 г. оценивается в объеме 1061,9 млрд кВт-ч (99,8% к уровню 2014 г.), потребление электроэнергии – 1046,5 млрд кВт-ч (99,1%), сальдо перетока экспорта и импорта – 15,4 млрд кВт-ч (187,8%). Экспорт в страны дальнего зарубежья составит 64,6% общего экспорта (в основном в страны Балтии, в Финляндию и Китай).

Развитие машиностроительного комплекса (производство машин и оборудования, электрооборудования, электронного и оптического оборудования, транспортных средств и оборудования) в 2014–2015 гг. определялось сокращением объемов производства высокотехнологичных секторов экономики, обусловленным соответствующим снижением инвестиционной активности и потребительского спроса.

Определенный вклад в развитие машиностроительного комплекса внесла реализация мер государственной поддержки высокотехнологичных секторов экономики, в том числе в части: стимулирования спроса на продукцию российского производства (автомобильной, сельскохозяйственной, авиационной и морской техники), стимулирования инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов (в автомобилестроении, станкостроении, сельхозмашиностроении, ОПК, транспортном машиностроении), стимулирования развития производственно-технологического потенциала отдельных секторов машиностроения (например, в рамках федеральных целевых программ). В 2014 г. на реализацию указанных механизмов (без учета расходов на реализацию ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2011–2020 гг.») из федерального бюджета было направлено более 200 млрд руб.

В настоящее время на развитие высокотехнологичных секторов экономики сдерживающее влияние оказывают ряд ограничений, в том числе: технологическая отсталость отдельных производств, зависимость от экспорта природных ресурсов, введение секторальных санкций, ограничивших доступ предприятий страны к отдельным зарубежным технологиям и капиталам, высокая материало- и энергоемкость производства, низкая производительность труда, недостаток финансовых ресурсов (в том числе на проведение НИОКР), зависимость от поставок импортных комплектующих.

Таким образом, общесистемным фактором развития машиностроительного комплекса в среднесрочной перспективе (2015–2018 гг.) является эффективность реализации мероприятий, направленных на снижение негативного влияния указанных ограничений, к которым, в частности, относятся:

- повышение конкурентоспособности продукции российского производства за счет развития производственной инфраструктуры, реализации перспективных инвестиционных проектов, создания научно-технического задела (в рамках реализации федеральных целевых программ, программ инновационного развития предприятий, проектов институтов развития и государственных корпораций);
- развития совместных производств конечных продуктов и комплектующих с ведущими зарубежными организациями (в автомобилестроении, транспортном машиностроении, станкостроении, сельхозмашиностроении, авиастроении и в других секторах);
- реализация Государственной программы «Вооружение на 2011–2020 гг. и расширение военно-технического сотрудничества»;

- реализация мер, направленных на импортозамещение продукции машиностроительного комплекса.

Данные мероприятия будут реализовываться в том числе при масштабном государственном стимулировании развития машиностроительного комплекса, на обеспечение которого с учетом дополнительных запросов соответствующих федеральных органов исполнительной власти предполагается направить в период 2015–2018 гг. за счет средств федерального бюджета более 1,6 трлн руб. (без учета расходов на реализацию ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2011–2020 гг.» и Государственной программы вооружения на период до 2020 г.).

При этом вышеуказанные негативные тенденции в основном рассматриваются как краткосрочные. Так, в 2016–2018 гг. ожидается положительная динамика производства продукции машиностроения (см. табл. П11).

Таблица П11

Показатели развития производства машиностроительного комплекса, %

	Отчет	**Оценка**	**Прогноз**			**2018 г. к 2014 г.**
	2014 г.	**2015 г.**	**2016 г.**	**2017 г.**	**2018 г.**	
Производство машин и оборудования	92,2	85,9	99,5	102,6	103,1	90,4
Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	99,5	92,2	99,8	102,8	103,7	98,1
Производство транспортных средств и оборудования	108,5	81,3	100,1	103,1	103,7	87,0

Источник: Минэкономразвития.

В среднесрочной перспективе существуют ряд рисков, которые могут оказать сдерживающее влияние на развитие высокотехнологичных секторов экономики и с учетом волатильности внутренней и внешней экономической ситуации привести к сокращению темпов роста производства в машиностроительном комплексе и к увеличению объемов поставок импортной продукции. К основным рискам следует отнести:

– отсутствие адекватных инструментов таможенной защиты по ряду высокотехнологичных товарных позиций, а также ограничение возможностей стимулирования спроса, поддержки продаж и локализации производства вследствие вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию (ВТО);

– исчерпание научно-технологических и продуктовых заделов, сформированных в СССР, в сочетании с неготовностью (или неполной готовностью) для выхода на рынок новых продуктов, разработанных российскими компаниями;

– относительное насыщение ряда важных рынков, как внутренних (автомобильный и железнодорожный рынки), так и внешних (в части продукции военно-технического сотрудничества);

– сокращение финансирования реализации инвестиционных проектов, в том числе вследствие оптимизации расходов федерального бюджета, которое может привести к сокращению объемов инвестиционного спроса на машиностроительную продукцию;

– сокращение государственных расходов на реализацию Государственной программы вооружения на 2011–2020 гг. и перенос части закупок на более поздние сроки в сочетании с изменением внешнеполитической ситуации в части военно-технического сотрудничества;

– ограничения, которые возникают в связи с введением экономических санкций и ухудшением взаимоотношений со странами ЕС и Украиной.

Необходимо отметить, что в среднесрочной перспективе будет наблюдаться увеличение производительности труда во всех секторах машиностроительного комплекса (прирост составит в зависимости от сектора машиностроения до 80% к 2018 г. по сравнению с уровнем 2011 г.). Однако такие тенденции в большинстве случаев не позволяют достичь уровня производственно-технологического развития данных секторов экономики, сопоставимого с иностранными предприятиями (с учетом отставания параметров производительности в настоящее время от 2 до 10 раз), что ограничивает конкурентоспособность российских машиностроителей на мировых рынках.

Вместе с тем относительно устойчивой к рассматриваемым рискам развития машиностроения в 2015–2018 гг. (в случае реализации механизмов безусловного финансирования ФЦП «Развитие оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на 2011–2020 гг.» и Государственной программы вооружения на период до 2020 г.) представляется динамика развития производства в оборонно-промышленном комплексе, в рамках которого на долгосрочную перспективу определены увеличение объемов закупок вооружения, военной и специальной техники, а также значительный объем государственных капитальных вложений.