



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования

«Российский экономический университет
имени Г. В. Плеханова»

(ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова»)

Стремянный пер., дом 36, Москва, ГСП-7, 117997

Тел.: (499)236-30-70, факс: (495) 958-27-54.

E-mail: rector@rea.ru <http://www.rea.ru>

ОКПО 02068686, ОГРН 1037700012008

ИНН/КПП 7705043493/770501001

08.11.2016 № 7-01/2012

На № _____ от _____

Председателю Комитета
по бюджету и налогам
Государственной Думы
Федерального Собрания РФ
Макарову А.М.

Уважаемый Андрей Михайлович!

Направляем Вам заключение на проект федерального закона № 15455-7
«О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019
годов», подготовленное учеными Российского экономического университета
им. Г.В. Плеханова.

Приложение: вышеупомянутое на 24 стр.

С уважением,

Ректор

В.И. Гришин

Исп. Николичева С.А.
8(499)236-41-40

Государственная Дума
Федерального Собрания
Российской Федерации
Дата 08.11.2016 Время 11:26
№22122-7 ; 3.7

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»

Заключение на проект федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее - проект) подготовлено на основе проекта федерального бюджета «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», Основных направлений бюджетной политики Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 г.г.(далее - Основные направления бюджетной политики). В Заключении Университета дана краткая оценка обоснованности макроэкономических параметров, на которых основан проект федерального бюджета, проведен анализ его ключевых параметров, выявлены концептуальные особенности и проблемные зоны проекта федерального бюджета в 2017-2019 г.г, а также дана оценка общей сбалансированности федерального бюджета в рассматриваемый период. Проведем анализ ключевых положений проекта.

1. Анализ сценарных показателей формирования проекта федерального бюджета на 2017-2019 г.г.

Проект федерального бюджета на 2017 г. и на плановый период до 2019 г. сформирован по базовому сценарию прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2017-2019 г.г. (табл.1). Данный прогноз предполагает более низкий уровень среднегодовой цены на нефть (40 долл. за барр.), закладываемой в расчет нефтегазовых доходов федерального бюджета России в сравнении с ее ожидаемой среднегодовой величиной в 2016 г. (41 долл. за барр.), целевой уровень инфляции в течение всего планируемого бюджетного цикла в 4%, снижение среднегодового валютного курса рубля к доллару с 2018 г., сохранение в отрицательной зоне инвестиций в основной капитал в 2017 г. с незначительным их ростом в 2018-2019 г.г., а также выход из отрицательной зоны реально располагаемых доходов населения с сохранением их уровня менее 1% в год. При этом темпы прироста ВВП по прогнозу выйдут на положительное значение уже с 2017 г., а с 2018 г. превысят 1,5% в год.

Таблица 1 - Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации в 2016-2019 г.г., базовый сценарий¹

Показатели	2016	2017	2018	2019
	Оценка	прогноз (окт.)	прогноз (окт.)	прогноз (окт.)
Цена на нефть Urals,\$ барр.	41	40	40	40
Инфляция (ИПЦ) на конец года, %	5,8	4	4	4
Курс доллара, руб.	67,5	67,5	68,7	71,1
ВВП, прирост в %	- 0,6	0,6	1,7	2,1
Инвестиции в основной капитал, прирост в %	- 3,7	- 0,5	0,9	1,6
Реально располагаемые доходы, прирост в %	- 5,6	0,2	0,5	0,8
Реальная зарплата, прирост в %	0,3	0,4	2,0	1,6
Розничная торговля, прирост в %	- 4,6	0,5	1,1	1,8
Промышленность, прирост в %	0,4	1,1	1,7	2,1
Экспорт, млрд. \$	279,0	283,7	289,7	297,3
Импорт, млрд. \$	186,7	193,7	200,2	206,9
Безработица, %	5,9	5,9	5,8	5,7

Данная динамика входит, по нашему мнению, в противоречие как с заложенной в прогноз базовой ценой на нефть на уровне ниже 2016 г., так и с другими ключевыми макроэкономическим параметрами. Это подтверждается тем, что в соответствие с предыдущим вариантом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, составленному по сценарию «базовый плюс», прирост российской экономики темпами свыше 1,5% в год предполагался при цене на нефть 48 долл. за баррель. Ожидаемая оценка среднегодовой цены нефти в 2016 г. на уровне 41 долл. за баррель при более высокой инфляции оставляет динамику ВВП в отрицательной зоне (- 0,6%). Кроме того, установленный в прогнозе целевой показатель инфляции в 4% в год на весь период бюджетного цикла, а также устойчивое сокращение расходов федерального бюджета позволяет предположить дальнейшее сжатие реально располагаемых доходов населения, сокращения заработной платы в реальном выражении, а, следовательно, и объема

¹ Составлено авторами Заключения на основе данных с официального сайта Министерства экономического развития: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/>

потребительского спроса, что, по нашему мнению, негативно повлияет как на динамику розничной торговли, так и на динамику инвестиций.

Вместе с тем, согласно фундаментальному закону экономики, основу ее роста составляет именно рост инвестиций в основной капитал, сохранение которых в отрицательной зоне не может обеспечивать вывод ВВП на положительную траекторию. Кроме того, без дополнительного внешнего стимулирования экономического роста, к которому в Российской Федерации относится увеличение мировых цен на нефть, прирост ВВП темпами свыше 1% в год может происходить с временным лагом в 1,5-2 года после возобновления устойчивой положительной динамики инвестиций. Поскольку выход инвестиций в основной капитал на положительные темпы прироста свыше 1,5% согласно прогнозу предусматривается только с 2019 г. (1,6%), считаем, что устойчивых оснований для роста ВВП России в среднесрочном бюджетном цикле нет.

Кроме того, заложенные в прогноз значения среднегодового валютного курса рубля к доллару вступают в противоречие с целевым уровнем инфляции. Они, по нашему мнению, не отражают реальной ситуации развития российской экономики в рассматриваемом бюджетном цикле, а используются лишь для балансировки доходов и расходов федерального бюджета в соответствии с необходимым целевым значением бюджетного дефицита. Такое использование параметров прогноза исключительно в прагматических целях ведет к повышению рисков неисполнения федерального бюджета в заданных параметрах и усиливает неопределенность бюджетной политики в последующем цикле, что в целом негативно может повлиять на ожидания экономических агентов.

2. Анализ ключевых параметров проекта федерального бюджета в 2017-2019 г.г.

Позитивным явлением процесса формирования проекта федерального бюджета на 2017-2019 г.г. является *возобновление трехлетнего формата планирования его параметров*, что, безусловно, создает определенность в области проводимой бюджетной политики и позволяет оценить ее результаты в среднесрочном периоде.

Оценка ключевых параметров проекта федерального бюджета в трехлетний период показывает, что *впервые в его конструкцию заложено более быстрое сокращение расходов в сравнении с темпами сокращения доходов*. Так, доходы федерального бюджета в реальном выражении в 2017 сокращаются на 3,4 процента к их ожидаемому уровню в

2016 г.², в 2018 г. останутся на уровне 2017 г., с ростом на 1,9% процентов в 2019 г.г. к уровню 2018 г. По отношению к прогнозируемому в проекте уровню ВВП доходы федерального бюджета сократятся с 16,1 процентов в 2016 г. до 15,5 процентов в 2017 г. с дальнейшим снижением до 15,0 процентов в 2019 г., т.е. на 1,1% к ВВП за трехлетний период (табл.2). Ненефтегазовые доходы федерального бюджета в проекте снижаются на 0,8 процентов к ВВП относительно их уровня в 2016 г., в то время как нефтегазовые доходы сокращаются к ВВП на 0,4 процента к их уровню в 2016 г. до 5,4% в 2019 г. За счет этого доля ненефтегазовых доходов в общих доходах федерального бюджета снизится с 64,3 процентов в 2016 г. до 64% в 2019 г.

Таблица 2 - Ключевые параметры проекта федерального бюджета РФ в 2017-2019 г.г.

Показатели	2016	2017	2018	2019
Доходы, млрд. руб.	13368,6	13487,6	14028,5	14844,8
% в ВВП	16,1%	15,5	15,2	15,0
Нефтегазовые доходы, млрд. руб.	4777,5	5050,0	5113,8	5347,8
% в ВВП	5,8%	5,8	5,5	5,4
Ненефтегазовые доходы, млрд. руб.	8591,1	8437,5	8914,7	9497,0
% в ВВП	10,4%	9,7	9,7	9,6
Расходы, млрд. руб.	16403,0	16240,8	16039,7	15987,0
% в ВВП	19,8%	18,7	17,4	16,2
Дефицит, млрд. руб.	-3034,4	-2744,65	-1989,30	-1139,35
% в ВВП	-3,7%	-3,2	-2,2	-1,2
Ненефтегазовый дефицит, млрд. руб.	-7811,9	-7803,3	-7125,0	-6490,0
% в ВВП	-9,4%	-9,0	-7,7	-6,6
Резервный фонд на конец года, млрд. руб.	110,50	0,00	0,00	0,00
Фонд национального благосостояния на конец года, млрд. руб.	4702,30	4190,30	3102,30	3056,20
% в ВВП	5,7%	4,8	3,4	3,1
Государственный долг, млрд. руб.	13445,2	13972,2	15177,1	16651,9
% в ВВП	16,2%	16,1	16,4	16,8

² С учетом поступлений от дивидендов, связанных с продажей 19,5% акций компании «Роснефть»

Внутренний гос. долг, млрд. руб.	9867,8	10351,6	11580,9	12788,4
% в ВВП	11,9%	11,9	12,5	12,9
Внешний гос. долг, млрд. руб.	3577,4	3620,6	3596,2	3863,5
% в ВВП	4,3%	4,2	3,9	3,9
Справочно:				
ВВП	82815	86806	92296	98860
Инфляция, %	5,8	4	4	4

Расходы федерального бюджета с учетом заложенного целевого показателя инфляции в 4 процента в реальном выражении сокращаются более чем на 5 процентов в 2017-2018 г.г и на 3,9 процента в 2019 г. Относительно ВВП их динамика также сокращается с 19,8% в 2016 г. до 16,2 % в 2019 г., т.е. на 3,6 % к ВВП за трехлетний период. Такая динамика расходов в реальном выражении обусловлена «замораживанием» их реального уровня по открытой части и продолжающейся политикой бюджетной консолидации в прогнозируемом периоде.

Основной целью федерального бюджета в трехлетнем цикле, как следует из проекта, станет сокращение его дефицита с 3,7 процентов к ВВП в 2016 г. (при условии поступления дивидендов, связанных с продажей 19,5% акций компании «Роснефть») до 1,2% в 2019 г. При этом одновременно сокращается и величина нефтегазового дефицита федерального бюджета в процентном отношении к ВВП - с 9,4% в 2016 г. до 6,6% в 2019 г., что является одним из самых низких его значений за последние 10 лет. Однако снижение размера нефтегазового дефицита федерального бюджета не свидетельствует о снижении его нефтегазовой зависимости, поскольку обусловлено не ростом его нефтегазовых доходов, а более быстрым сокращением нефтегазовых доходов как в абсолютном, так и в относительном выражении, а также предусмотренным сокращением расходов федерального бюджета. Следует также учесть, что реальная сбалансированность федерального бюджета по нефтегазовым и нефтегазовым доходам без учета источников финансирования дефицита, согласно расчетам Министерства финансов РФ, хотя и снизилась за счет мер бюджетной консолидации, однако обеспечивается при цене на нефть в 70 долл. за баррель, что еще раз подтверждает сохранение высокой зависимости федерального бюджета от конъюнктурных колебаний цен на энергоносители, а также возникновение серьезных рисков его несбалансированности в случае значительного снижения этих цен.

3. Оценка ключевых подходов в обеспечении сбалансированности федерального бюджета в 2017-2019 г.г.

Анализ параметров проекта федерального бюджета показывает, что главной концепцией при его формировании в период 2017-2019 г.г. будет *продолжение политики бюджетной консолидации*.

В рамках данной политики предусматриваются следующие меры.

Во-первых, меры по мобилизации дополнительных доходов, которые планируется получить за счет:

- продолжения налогового маневра в нефтегазовой отрасли;
- индексации акцизов на нефтепродукты и табачные изделия;
- сохранения повышенной нормы дивидендов для государственных компаний;
- перераспределение в пользу федерального бюджета 1 п.п. субфедеральной ставки налога на прибыль организаций.

Указанные меры, согласно Основным направлениям бюджетной политики, оцениваются Министерством финансов РФ в размере 1,1% к ВВП ежегодно, что соответственно составляет 954,9 млрд. руб., 1 015,3 млрд. руб. и 1 087,5 млрд. руб. в 2017-2019 г.г.

Как видно из обозначенных выше мер, формирование доходов федерального бюджета в 2017-2019 г.г. предусматривает дальнейшее повышение налоговой нагрузки на нефтяной сектор. С другой стороны, с связи с индексацией ставок акцизов на нефтепродукты будет расти нагрузка как на ненефтяной сектор, так и на конечных потребителей, темп прироста реальных доходов которых в 2017 г., согласно прогнозу, будет около нулевым.

Следует отметить, что объем предусмотренных дополнительных ресурсов в ходе налогово-имущественной мобилизации в указанной величине превышает объем снижения совокупных доходов федерального бюджета в сравнении с их ожидаемым уровнем в 2016 г. Так, доходы федерального бюджета в относительном выражении к их уровню в 2016 г. снижаются в 2017 г. на 0,6% к ВВП, в 2018 г. - на 0,9% к ВВП, в 2019 г.- на 1,1 % к ВВП, в то время как расходы федерального бюджета в процентах к ВВП в проекте за трехлетний период сокращаются к их уровню в 2016 г. на 1,1 % в 2017 г., 2,4 % в 2018 г. и 3,6 % в 2019 г. (табл. 2). Превышение объема дополнительно мобилизуемых поступлений в федеральный бюджет над объемом снижения его доходов в проекте не увязано с необходимыми мерами бюджетного стимулирования экономического роста через расходную часть. В этой связи считаем излишнюю мобилизацию доходов в федеральный

бюджет не обоснованной, способствующей повышению фискальной нагрузки на экономику и создающей дополнительные барьеры для восстановления ее роста.

Во-вторых, дальнейшее непропорциональное сокращение объемов бюджетных ассигнований в 2017-2019 г.г. выше целевого уровня инфляции на 6%, 9%, 11%, соответственно, за исключением защищенных расходов.

Общий объем предельных расходов федерального бюджета на 2017-2019 гг. в рамках проводимой бюджетной консолидации сформирован исходя из необходимости сохранения их на уровне, установленном Федеральном законом от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год», что с учетом сокращения лимитов бюджетных обязательств по отдельным направлениям расходов в среднем на 10 процентов и ежегодного выделения до 150 млрд. рублей на докапитализацию ОАО «Внешэкономбанк» составляет 15 787 млрд. руб. Это приведет к снижению их уровня с 18,7 % к ВВП в 2017 г. до 16,2 % к ВВП в 2019 г., на 2,5 % к ВВП. Указанный выше объем расходов не отражает дополнительных средств на предоставление межбюджетных трансфертов региональным бюджетам за счет аккумуляции 1 п.п. ставки налога на прибыль организаций. За счет этого дополнительного источника фактические расходы федерального бюджета в 2017-2019 г.г. окажутся выше указанной величины соответственно на 401, 198 и 184 млрд. руб.

Анализ динамики расходов федерального бюджета в 2017-2019 г.г. выявил существенную неравномерность их финансирования в трехлетнем бюджетном цикле по отчетным периодам (табл.3). Наибольшее сокращение в абсолютном выражении в 2017 г. происходит по расходам на национальную оборону (на 27%), что обусловлено эффектом высокой базы этого направления расходов в результате их увеличения в 2016 г. на 23,7%; по расходам на здравоохранение (на 19%). По всем остальным направлениям, кроме расходов на СМИ, наблюдается абсолютный прирост, наибольший объем которого приходится на следующие расходы: физическую культуру и спорт - почти на 36 процентов (за счет прироста ассигнований на финансирование подготовки к чемпионату мира по футболу), охрану окружающей среды - на 19 процентов, межбюджетные трансферты - на 19 процентов, обслуживание государственного долга - на 14 процентов, социальную политику - на 10 процентов.

В качестве безусловно положительной меры следует отметить абсолютное увеличение расходов на образование на 31,2 млрд. руб. (или на 5 процентов) в течение 2017 и 2018 г.г., хотя уже в 2019 г. вновь предусмотрено их небольшое сокращение на 1 процент. При этом общее увеличение финансирования государственной программы «Развитие образования» за трехлетний период составит 17,7 млрд. руб., а по

подпрограмме «Реализация образовательных программ профессионального образования в ВУЗах» - почти 20 млрд. руб. за трехлетний период. На 2017 г. защищены и проиндексированы расходы на стипендиальное обеспечение, увеличение бюджетных расходов на выплату стипендий в 2017 г. составит более 1,3 млрд. руб. Однако несмотря на увеличение бюджетных ассигнований по этому направлению доля их к ВВП в 2017-останется на крайне низком уровне в 0,7 процента со снижением к 2018 г. до 0,6 процента, что в два раза ниже этого значения в докризисный период (до 2014 г. доля расходов на образование в ВВП составляла 1 процент в ВВП).

Крайне негативно следует оценить существенное сокращение за трехлетний период расходов на здравоохранение (минус 23 процента или более 102 млрд. руб.), что обусловит снижение их уровня к ВВП до новых минимумом последних 10 лет - 0,4 процента. Это в корне противоречит задаче снижения уровня смертности российского населения, перевод сферы здравоохранения на высокотехнологичные виды медицинской помощи.

Таблица 3 - Динамика расходов федерального бюджета в 2016- 2019 г.г., в млрд. руб.

Наименования разделов	2016 г. (оценка)	2017 г.		2018 г.		2019 г.	
		Законопроект	Изменение к предыдущему году, %	Законопроект	Изменение к предыдущему году, %	Законопроект	Изменение к предыдущему году, %
1	2	3	$4=3/2*100$	5	$6=5/3*100$	7	$8=7/5*100$
ВСЕГО	16 403,0	16 240,8	99,0	16 039,7	98,8	15 987,0	99,7
<i>%% к ВВП</i>	<i>19,8</i>	<i>18,7</i>		<i>17,4</i>		<i>16,2</i>	
<i>в том числе:</i>							
Общегосударственные вопросы	1 098,3	1 205,3	109,7	1 147,7	95,2	1 132,5	98,7
<i>%% к ВВП</i>	<i>1,3</i>	<i>1,4</i>		<i>1,2</i>		<i>1,1</i>	
<i>доля в общем объеме расходов, % (без учета условно утвержденных)</i>	<i>6,7</i>	<i>7,4</i>		<i>7,2</i>		<i>7,1</i>	
Национальная оборона	3 889,0	2 835,8	72,9	2 728,3	96,2	2 816,0	103,2
<i>%% к ВВП</i>	<i>4,7</i>	<i>3,3</i>		<i>3,0</i>		<i>2,8</i>	
<i>доля в общем объеме расходов, %</i>	<i>23,7</i>	<i>17,5</i>		<i>17,0</i>		<i>17,6</i>	
Национальная безопасность и правоохранительная	1 943,1	1 943,1	100,0	1 879,8	96,7	1 892,2	100,7

Наименования разделов	2016 г. (оценка)	2017 г.		2018 г.		2019 г.	
		Законопроект	Изменение к предыдущему году, %	Законопроект	Изменение к предыдущему году, %	Законопроект	Изменение к предыдущему году, %
1	2	3	4=3/2*100	5	6=5/3*100	7	8=7/5*100
деятельность							
%% к ВВП	2,3	2,2		2,0		1,9	
доля в общем объеме расходов, %	11,8	12,0		11,7		11,8	
Национальная экономика	2 166,4	2 318,4	107,0	2 365,7	102,0	2 167,1	91,6
%% к ВВП	2,6	2,7		2,6		2,2	
доля в общем объеме расходов, %	13,2	14,3		14,7		13,6	
Жилищно-коммунальное хозяйство	56,8	59,9	105,4	29,9	50,0	27,2	90,9
%% к ВВП	0,1	0,1		0,0		0,0	
доля в общем объеме расходов, %	0,3	0,4		0,2		0,2	
Охрана окружающей среды	64,5	76,5	118,6	78,0	102,0	79,2	101,6
%% к ВВП	0,1	0,1		0,1		0,1	
доля в общем объеме расходов, %	0,4	0,5		0,5		0,5	
Образование	557,6	568,6	102,0	588,8	103,6	586,5	99,6
%% к ВВП	0,7	0,7		0,6		0,6	
доля в общем объеме расходов, %	3,4	3,5		3,7		3,7	
Культура, кинематография	91,8	95,8	104,4	88,1	92,0	80,1	90,9
%% к ВВП	0,1	0,1		0,1		0,1	
доля в общем объеме расходов, %	0,6	0,6		0,5		0,5	
Здравоохранение	465,6	378,0	81,2	397,3	105,1	363,3	91,4
%% к ВВП	0,6	0,4		0,4		0,4	
доля в общем объеме расходов, %	2,8	2,3		2,5		2,3	
Социальная политика	4 630,9	5 083,5	109,8	4 962,9	97,6	5 054,5	101,8
%% к ВВП	5,6	5,9		5,4		5,1	
доля в общем объеме расходов, %	28,2	31,3		30,9		31,6	
Физическая культура и спорт	66,4	90,0	135,6	56,2	62,5	34,0	60,4

Наименования разделов	2016 г. (оценка)	2017 г.		2018 г.		2019 г.	
		Законопроект	Изменение к предыдущему году, %	Законопроект	Изменение к предыдущему году, %	Законопроект	Изменение к предыдущему году, %
1	2	3	$4=3/2*100$	5	$6=5/3*100$	7	$8=7/5*100$
%% к ВВП	0,1	0,1		0,1		0,0	
доля в общем объеме расходов, %	0,4	0,6		0,4		0,2	
Средства массовой информации	76,2	73,7	96,7	68,3	92,6	66,6	97,6
%% к ВВП	0,1	0,1		0,1		0,1	
доля в общем объеме расходов, %	0,5	0,5		0,4		0,4	
Обслуживание государственного и муниципального долга	639,8	728,7	113,9	848,0	116,4	869,5	102,5
%% к ВВП	0,8	0,8		0,9		0,9	
доля в общем объеме расходов, %	3,9	4,5		5,3		5,4	
Межбюджетные трансферты общего характера	656,4	783,5	119,4	800,6	102,2	818,2	102,2
%% к ВВП	0,8	0,9		0,9		0,8	
доля в общем объеме расходов, %	4,0	4,8		5,0		5,1	

В 2018-2019 г.г. динамика большинства расходов федерального бюджета (9 из 14 направлений в 2018 г. и 6 из 14 направлений в 2019 г.) будет отрицательной. Вместе с тем за весь трехлетний период устойчивую положительную динамику выше уровня инфляции за трехлетний период сохраняют лишь расходы на обслуживание государственного долга (+35,8 процентов за трехлетний период) и расходы на межбюджетные трансферты (+ 24,7 процента за трехлетний период).

В-третьих, сохранение неэффективной структуры расходов федерального бюджета с уклоном на непроизводительные направления.

Структура расходов федерального бюджета, как и в предыдущие бюджетные циклы, не претерпит существенных изменений.

По-прежнему лидирующими направлениями расходов по удельному весу будут расходы на социальную политику с увеличением их удельного веса за трехлетний период на 3,4 до 31,6 процентов, расходы на национальную оборону со снижением их удельного

веса в структуре на 6,1 процентов (с 23,7 до 17,6 %), расходы на национальную экономику с увеличением их удельного веса к 2019 г. до 13,6 процентов, расходы на национальную безопасность с долей 11,8 процентов.

Оценка качественной структуры расходов проекта федерального бюджета на 2017-2019 г.г. показывает, что доля его непроизводительных расходов (на управленческо-силовой блок, социальную политику и обслуживание долга) за трехлетний период не изменится и будет составлять около 75 процентов совокупных расходов. Доля производительных расходов, связанных с инвестициями в человеческий капитал по разделам образование, здравоохранение и расходы на науку (фундаментальную и прикладную) за трехлетний период останется неизменной на уровне 8,07 процентов.

Высоким остается удельный вес закрытых статей расходов в проекте: за трехлетний период предусматривается их увеличение с 17,7 до 18 процентов (табл. 4). Доля указанных статей, начиная с 2007 г., неуклонно растет: в 2007-2012 г.г. закрытая часть расходов федерального бюджета составляла в среднем 11-12% общего объема расходов, в 2013 г. - выше 14 %, в 2014 - 16 %, в 2015 г. - 19%. В 2016 г. в результате бюджетного маневра доля закрытых статей составила свыше 22%. Несмотря на снижение доли закрытых расходов к 2017 г., считаем, что отсутствие в проекте федерального бюджета обоснования их объема значительно снижает его прозрачность.

Таблица 4 - Структура открытой и закрытой части расходов федерального бюджета в 2016-2019 г.г., в процентах к общему объему расходов

Группы расходов	2016 (оценка)	2017 (проект)	2018 (проект)	2019 (проект)
1	2	3	4	5
Расходы всего	100	100	100	100
<i>Расходы в открытой части</i>	<i>77,7</i>	<i>82,3</i>	<i>82,6</i>	<i>82,0</i>
<i>Расходы в закрытой части</i>	<i>22,3</i>	<i>17,7</i>	<i>17,4</i>	<i>18,0</i>

Уровень расходов федерального бюджета в процентном отношении к ВВП в 2017-2019 г.г. также показывает их сокращение к уровню 2016 г. за счет открытой части расходов на 2,2 процентов и на 1,5 процентов за счет закрытой части. Наибольшее сокращение предусмотрено по разделам национальная оборона (- 1,9 %) , социальная политика (- 0,5%) , национальная безопасность и национальная экономика (- 0,4%).

В результате удельный вес ключевых направлений непроизводительных расходов федерального бюджета к ВВП снизится на 2,8 процента (с 14,8 до 12%). Вместе с тем доля

расходов на инвестиции в человеческий капитал снижается к ВВП с 1,67 до 1,33 процента. Таким образом, несмотря на то, что общее сокращение расходов федерального бюджета в большей степени касается непроизводительной их части, доля которой в 2014-2015 г.г. усиленно наращивалась, одновременное снижение и без того низкого по отношению к мировому уровню расходов на человеческий капитал не обеспечивает возможностей для среднесрочного экономического роста и переход на инвестиционную модель экономики.

Оценка расходов, отвечающих за развитие человеческого капитала через повышение его образовательного и интеллектуального уровня и медицинского обслуживания, по бюджетной системе России в целом показывает, что их уровень за 2017-2019 г.г. в сравнении с 2016 г. снизится на 0,3 % к ВВП (с 6,9 до 6,6 процентов к ВВП), в т.ч. на 0,2 процента к ВВП по расходам на образование (до 3,5% к ВВП) и на 0,1% по расходам на здравоохранение (до 3,1% к ВВП)³. При этом доля указанных расходов в ВВП остается одной из самых низких среди стран ОЭСР, в которых средний их уровень составляет соответственно 4,6 процентов по образованию и 4,0 процента по здравоохранению. В странах ОЭСР с опережающими темпами прироста ВВП выше 4% в год уровень указанных расходов по бюджетной системе составляет свыше 5,5 процентов к ВВП на образование и свыше 4,5 к ВВП процентов на здравоохранение. Дальнейшее снижение данных расходов в бюджетной системе РФ даже в рамках проводимой бюджетной консолидации противоречит ключевой цели бюджетной политики на 2017-2019 г.г., поставленной в Основных направлениях, по расширению потенциала отечественной экономики и повышению уровня жизни ее граждан.

Таким образом, параметры федерального бюджета адаптированы под новый сниженный уровень цен на нефть без учета возможности стимулирования экономики за счет производительной части расходов. Более резкое сокращение расходов в проекте никак не увязано с повышением их эффективности за счет сокращения менее эффективных с позиций воздействия на экономический рост расходов, а имеет единственной целью снизить любой ценой размер бюджетного дефицита к концу трехлетнего периода до уровня менее 1,5% в ВВП.

В-четвертых, формирование расходов федерального бюджета с учетом обязательного резервирования бюджетных ассигнований в размере 1% на реализацию приоритетных проектов.

Данная мера призвана возобновить финансирование приоритетных национальных проектов, запуск которых был осуществлен еще 2005 г. С учетом предусмотренного

³ Материалы Основных направлений бюджетной политики на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 г.г.

объема расходов, объем ассигнований на реализацию таких проектов должен составить в среднем по 160 млрд. руб. в год. Вместе с тем, перечень приоритетных проектов, реализуемых в каждый год бюджетного цикла, общая их стоимость и источники финансирования в разрезе функциональных направлений расходов федерального бюджета ни в проекте, ни в основных направлениях бюджетной политики не указываются. Учитывая предоставленную Министерством финансов РФ самостоятельность главных распорядителей расходов федерального бюджета в части сокращения администрируемых ими расходов, а также в части мобилизации ими резервов на приоритетные направления расходов, включая возможность перераспределения «условно-защищенных» расходов», считаем что реализация данной меры в проекте федерального бюджета не имеет достаточных финансовых обоснований и снижает прозрачность и подотчетность главных распорядителей бюджетных средств по этим направлениям. Кроме того, считаем, что выделение множественных приоритетов в расходах федерального бюджета в условиях сжатия его ресурсной базы и продолжающейся бюджетной консолидации приводит к распылению бюджетных средств и не обеспечивает необходимого прорыва ни по одному приоритетному направлению.

В-пятых, введение нового механизма индексации социальных выплат.

Второй год подряд в проекте федерального бюджета в качестве меры по увеличению его ресурсных возможностей закладываются маневры с социальными обязательствами перед гражданами. Тенденция приостановки индексации социальных выплат по уровню фактической инфляции, начатая в федеральном бюджете 2016 г. в отношении пенсионных выплат, проиндексированных лишь на 4 процента, продолжится в проекте федерального бюджета 2017 г. в отношении материнского капитала. В частности, размер материнского капитала в 2017 г. не будет индексироваться и останется на уровне 2016 г. – 453,026 тыс. руб. Последняя индексация материнского капитала была проведена в 2015 г. на 5,5% по сравнению с его уровнем в 429,408 тыс. руб. в 2014 г. В отношении других нормативных публичных обязательств федерального бюджета в форме социальных выплат населению вводится единый порядок индексации: она будет производиться один раз в год с 1 февраля 2018 года. При этом стоит отметить, что хотя расходы федерального бюджета на социальную политику, значительную часть которых составляют пенсионные и прочие обязательные выплаты, в проекте за три года вырастут на 9,9 процентов, уровень инфляции за тот же период вырастет на 12,5 процентов, что в реальном выражении будет означать обесценивание данных выплат и снижение их реальной величины.

Вместе с тем, считаем, что не смотря на непопулярность и жесткость такого решения, изменение механизма индексации социальных выплат соответствует задаче бюджетной консолидации и реструктуризации расходов федерального бюджета. Ежегодная индексация пенсионных и иных социальных выплат, а также заработной платы в бюджетном секторе при сокращении расходов федерального бюджета на инфраструктуру, образование и здравоохранение не обеспечивает повышения благосостояния граждан. Более того, существующая в федеральном и в особенности в региональных бюджетах социальная нагрузка по индексируемым выплатам в условиях сжатия их доходной базы как правило осуществляется за счет дальнейшего сжатия производительных расходов, уровень которых постепенно приближается к критическому. Однако без последовательного проведения пенсионной реформы и возобновления обязательной накопительной системы с «размораживанием» пенсионного капитала дальнейшее маневрирование социальными выплатами может привести к снижению уровня жизни наименее защищенных групп населения, что обеспечивает по этому показателю дальнейшее отставание России от развивающихся стран.

В-шестых, возможность использования Фонда национального благосостояния (ФНБ) для финансирования дефицита федерального бюджета.

Использование Резервного фонда в качестве ключевого источника финансирования дефицита федерального бюджета в 2015-2016 г.г. обусловило его истощение к началу 2017 г. В этих условиях в проект федерального бюджета заложено изменение стратегии финансирования дефицита со снижением роли средств суверенных фондов с поступательным ростом доли внутренних заимствований в структуре источников финансирования. В рамках данной стратегии предусматривается использование ликвидной части средств ФНБ для замещения нехватки источников из Резервного фонда уже с 2017 г. Указанная мера свидетельствует об ухудшении финансового обеспечения расходов федерального бюджета в 2017-2019 г.г. Согласно проекту федерального бюджета из ФНБ на финансирование дефицита федерального бюджета планируется выделить 668,2 млрд. руб. в 2017 г., 1 162,2 млрд. в 2018 г. и 139,7 млрд. руб. в 2019 г. Планы по финансированию дефицита за счет ФНБ по расчетам Министерства финансов РФ снизят объем суверенного фонда на конец 2019 г. до 3,1% к ВВП или 3,1 трлн. руб. , что может привести к снижению суверенных рейтингов Российской Федерации. Кроме того, использование последнего суверенного резерва на текущие расходы федерального бюджета не оставляет ресурсов для ускоренного финансирования сфер опережающего развития в национальной экономике. Кроме того, как указывалось в предыдущих

заклучениях РЭУ имени Г.В. Плеханова, средства ФНБ могли бы выступить источником финансирования необходимой реформы пенсионной системы в рамках так и не утвержденной государственной программы «Развитие пенсионной системы России».

В-седьмых, расширение объема государственных заимствований, в т.ч. под привлечение средств от населения.

Предусмотренное в проекте увеличение чистого сальдо внутренних государственных займов с 582 млрд. в 2016 до 1018 млрд. руб. в 2017 г. и до 1021 млрд.руб. к концу 2019 г., в т.ч. за счет привлечения к ним частных инвесторов будет сопровождаться не только ростом внутреннего государственного долга более чем на 3,2 трлн. руб. за три года, но и ростом расходов на его обслуживание, доля которых в проекте федерального бюджета с 2018 г. превысит 5 процентов совокупных расходов или около 0,9 процента к ВВП. При этом совокупный объем государственного долга за 2017-2019 г.г. увеличится на 1,6 % в ВВП, составив 16,8%, что пока еще меньше порогового целевого показателя, установленного Министерством финансов РФ на уровне 20% в ВВП. Считаем, что при надлежащем контроле за стоимостью государственных заимствований как на внутреннем, так и на внешнем рынке использование этого источника для сбалансированности федерального бюджета оправдано в пределах контрольных показателей долговой нагрузки.

Вместе с тем, следует обратить внимание на негативные тенденции в самой структуре источников финансирования дефицита: так в 2017 г. резко возрастают выплаты на исполнение государственных внутренних гарантий (более чем в 10 раз в сравнении с 2016 г., и более 40% в 2018 г. к 2017 г.), объем которых к 2018 г. достигнет 116 млрд. руб. Кроме того, значительное отвлечение средств предусматривается в рамках предоставления государственных кредитов зарубежным странам: рост за 2017 -2018 г.г. составит свыше 60 процентов или 122 млрд. руб. Считаем, что в условиях проводимой бюджетной консолидации отвлечение ресурсов из бюджетной сферы в таких объемах за пределы страны не является оправданным.

В-восьмых, перераспределение ресурсов из территориальных бюджетов в федеральный бюджет и сокращение их финансовой поддержки. Политика бюджетной консолидации предусматривает в том числе дальнейшую централизацию доходной базы бюджетной системы РФ и сокращение объема предоставляемых межбюджетных трансфертов. В частности в проекте федерального бюджета и основных направлениях бюджетной политики повышение эффективности системы межбюджетных отношений в 2017-2019 гг. увязывается с перераспределением 1 п.п. налога на прибыль организаций и

5% поступлений по налогу на прибыль в рамках СРП в пользу федерального бюджета для последующего использования аккумулируемых средств на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов через межбюджетные трансферты. При этом однако из табл. 6 видно, что общее сокращение объема межбюджетных трансфертов субъектам РФ в процентах ВВП за 2017-2019 г.г. составит 0,4 процента (с 1,8 % в 2016 г. до 1,4% в 2019 г.).

Такое перераспределение налоговых доходов противоречит задачам содействия сбалансированности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, увеличения их собственной финансовой базы и росту их финансовой самостоятельности, поставленных в основных направлениях бюджетной политики на 2017-2019 г.г. и усугубляется общим негативным состоянием российской экономики, сокращающей ресурсные возможности, прежде всего, территориальных бюджетов.

Таблица 5. Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов в 2017-2019 г.г., млрд. рублей

Показатель	2016	2017	2018	2019
Доходы, всего	9 565,5	9 805,6	10 319,3	10 853,5
%% ВВП	11,6	11,3	11,2	11,0
Собственные налоговые и неналоговые доходы	8 090,2	8 345,9	8 872,6	9 448,2
%% ВВП	9,8	9,6	9,6	9,6
Межбюджетные трансферты	1 475,3	1 459,6	1 446,7	1 405,4
%% ВВП	1,8	1,7	1,6	1,4
Расходы, всего	9 777,3	9 908,8	10 412,9	10 924,5
%% ВВП	11,8	11,4	11,3	11,1
Дефицит	-211,8	-103,2	-93,6	-71,0
%% ВВП	0,3	0,1	0,1	0,1

Фактически оно нацелено на перераспределение через федеральный бюджет части собственных доходов наиболее эффективных регионов, в которых поступления налога на прибыль организаций составляют значительную часть, в пользу наименее эффективных регионов с минимальным уровнем собственных доходов. Как показывает зарубежный опыт, замещение механизма самофинансирования территориальных бюджетов трансфертным финансированием приводит во-первых, к ухудшению структуры их доходов; во-вторых, к занижению высоко доходными регионами своих собственных доходов и снижению их стимулов к увеличению налоговой базы по ним, в-третьих,

стимулирует бюджетное иждивенчество со стороны регионов с неразвитой базой по собственным доходам. Кроме того, рецессия национальной экономики и так привела во многих регионах к сокращению поступлений налога на прибыль организаций в их бюджеты. В этой связи эффективность такого решения в рамках межбюджетной политики можно поставить под сомнение.

Вместе с тем, прогнозируемый Министерством финансов РФ рост собственных налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов РФ, как следует из табл. 5, увязывается в основных направлениях с положительной динамикой прибыли и фонда оплаты труда, а также с мораторием на введение на региональном и местном уровнях льгот и преференций по налогам и иным обязательным платежам, поступающим в региональные и местные бюджеты. Позиция РЭУ имени Г.В. Плеханова по сценарным условиям формирования бюджетов в 2017-2019 г.г. отражена в п.1. настоящего Заключения. На фоне проводимой через бюджетную систему политики бюджетной консолидации считаем данное предположение крайне оптимистичным.

На фоне сокращения объема межбюджетных трансфертов региональным бюджетам в проекте предусмотрено значительное сокращение в сравнении с предыдущими годами (на 35 процентов) и бюджетных кредитов регионам с 310 млрд. в 2015-2016 г.г. до 200 млрд. ежегодно в 2017-2019 г.г. Одновременно предусматриваются меры по ужесточению законодательных ограничений на предельные размеры дефицита и государственного долга в отношении субъектов РФ. При этом, как следует из основных направлений, ключевыми подходами при формировании расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ являются повышение оплаты труда работников в сфере образования, здравоохранения, культуры, социального обслуживания в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., а также ежегодная индексация социально-значимых расходов на уровень инфляции. Указанные противоречивые меры в отношении региональных бюджетов при их выполнении, по нашему мнению, приведут к полной разбалансированности их бюджетов, дефолтам по региональным долговым обязательствам. Альтернативным вариантом является дальнейшее сокращение инфраструктурных и других инвестиционных расходов региональных бюджетов, либо их полная ликвидация в бюджетах.

Исследование сбалансированности региональных бюджетов и источников экономического роста в регионах, проведенная РЭУ имени Г.В. Плеханова в мае 2016 г. в рамках VIII международной научно-практической конференции «Подъем экономики регионов- стратегический приоритет для России», показало, что на современном этапе

российские регионы имеют очень ограниченные возможности для бюджетного маневра как в части формирования доходов своих бюджетов, так и в части ограничения расходов. Фактически существенная часть бюджетов субъектов Российской Федерации жестко зафиксирована теми или иными нормативами и/или положениями федеральных нормативных правовых актов. В этих условиях даже незначительное сокращение их доходной базы или базы по источникам финансирования ведет к формированию значительного дефицита бюджета и лишает субъектов РФ возможности адекватного его сокращения. Результатом практики избыточной централизации доходов в предыдущие годы явилось, с одной стороны замедление развития и темпов роста экономик благополучных регионов (за исключением Москвы), с другой – консервирование экономической отсталости ряда «слабых» регионов, дополняемое оказанием им социальных услуг за счет средств федерального бюджета на минимально установленном уровне. Таким образом, проводимая на федеральном уровне политика межбюджетных отношений может оказать существенное негативное воздействие на характер федеративных отношений

Вывод

На основании проведенного анализа можно сделать вывод, проект федерального бюджета на 2017 г. и на период 2018-2019 г.г. ориентирован на усиление бюджетной консолидации, как со стороны источников бюджетных ресурсов, так и со стороны расходов, отличается излишней жесткостью мер при отдельных оптимистичных бюджетобразующих параметрах.

Наряду с наличием безусловных преимуществ проекта федерального бюджета, которые отличают его от бюджета предыдущего цикла и направлены на повышение его сбалансированности и устойчивости в среднесрочном периоде сохраняются и *серьезные проблемы*, устранение которых, по-нашему мнению, способствовало бы снижению рисков исполнения проекта федерального бюджета в 2017-2019 г.г. и повышению его качества с позиций более результативного воздействия на внутренние процессы.

К ключевым проблемам проекта, на наш взгляд, относятся:

- 1) *нереалистичность сценарных условий*, заложенных в проект (они не отражают действительной экономической ситуации, а ориентированы на механическое обеспечение сбалансированности федерального бюджета при установленном целевом параметре бюджетного дефицита и инфляции);

- 2) прогнозные доходы федерального бюджета *ориентированы на дальнейший рост налоговой нагрузки на бизнес*, создающей дополнительные барьеры для восстановления ее роста: ограничение для организаций учета убытков прошлых лет в прибыли текущего года, ликвидация федеральной льготы по движимому имуществу, что создает условия торможения к дальнейшему обновлению основных средств организаций и реализации ими большинства перспективных и медленно окупаемых проектов; индексация ставок акцизов на нефтепродукты, удвоение ставки пени;
- 3) *сохранение неэффективной структуры расходов федерального бюджета с уклоном на непроективные направления*, в т.ч. расходов на субсидирование и вложение в уставные капиталы госкомпаний, эффективность которых вызывает много вопросов;
- 4) существенное сокращение за трехлетний период расходов на здравоохранение, что обусловит снижение их уровня к ВВП до новых минимумом последних 10 лет;
- 5) в проекте федерального бюджета очень слабо прописаны меры по повышению результативности государственных расходов, в том числе принимаемых государственных программ.
- 6) снижение собственных доходных полномочий территориальных бюджетов при общем сокращении их трансфертной поддержки; снижение их стимулов к увеличению налоговой базы.

Не отрицая необходимости снижения бюджетного дефицита в среднесрочном периоде как залога устойчивости государственных финансов и фактора снижения инфляционных ожиданий в экономике, выявления дополнительных бюджетных резервов как за счет сокращения неэффективных обязательств, так и за счет более активного использования государственных активов и резервов, считаем, что:

- в сложившихся экономических условиях дальнейший секвестр расходов федерального бюджета, в особенности жизненно значимых для развития человеческого капитала статей, создает серьезные риски экономической и социально стабильности в перспективе ближайших трех лет в 2018-2020 гг.;
- остаточный принцип финансирования тех сфер, которые обеспечивают повышение уровня жизни в обществе и качество его человеческого капитала, ведет к дальнейшему отставанию России от развитых стран мира в этих сферах и сохраняет риски наращивания непроективных расходов бюджета, и как следствие, роста его несбалансированности. Это лишает бюджетную политику

возможности для маневра с целью стимулирования инвестиционной модели экономического роста, переход к которой необходимо было начать еще в предыдущем бюджетном цикле;

- отдельные меры бюджетной политики, касающиеся усиленной мобилизации дополнительных ресурсов из различных источников, в т.ч. административными методами, носят краткосрочный характер; при этом в проекте и основных направлениях бюджетной политики не содержится оценки последствий этих мер для экономики и бюджетной системы в целом в среднесрочной перспективе;
- для преломления рецессионного тренда российской экономики периодических бюджетных маневров, связанных с консолидацией бюджетов бюджетной системы РФ, реструктуризацией расходов федерального бюджета в части сокращения их непроизводительной составляющей будет недостаточно; они должны проводиться в тесной взаимосвязи с постепенными приоритетными структурными изменениями российской экономики, способствовать снижению рисков непредсказуемости инвестиций для бизнеса и развитию предпринимательства.

Указанные проблемы требуют последовательного и целенаправленного их решения не только в планируемом, но и в последующих бюджетных циклах. В этой связи Университетом имени Г.В. Плеханова предлагаются следующие неотложные меры.

Рекомендации

1. При принятии законодательных решений об изменении объема бюджетных ассигнований, в т.ч. в рамках секвестра расходов требуется взвешенная оценка вклада каждого подраздела расходов в разрезе его предметных статей в общий прирост ВВП и достижение целевых ориентиров социально-экономического развития. Начатая реструктуризация расходов федерального бюджета должна быть продолжена и усилена в направлении расходов с положительным мультипликативным воздействием не только на долгосрочный экономический рост, но и на важнейшие качественные показатели жизни общества. Для реализации данного направления необходимо за счет выявленных в ходе бюджетной мобилизации дополнительных источников увеличить, прежде всего, расходы:
 - по разделу «Здравоохранение» доведя их объем до уровня 2012 г., т.е. до 1 процента в ВВП. Считаем необходимым увеличить к 2020 г. объем расходов по всему разделу «Здравоохранение» за счет федерального бюджета на 0,9% в ВВП, что обеспечит не только их соответствие среднему уровню по странам ОЭСР в

размере 4% в ВВП, но и поддержит продолжительность жизни трудоспособного населения, что в условиях неизбежности повышения пенсионного возраста в рамках предстоящей реформы пенсионной системы является необходимым условием;

- по разделу «Образование» в сфере высшего образования рекомендуем не снижать уровень расходов относительно ВВП в 2018-2019 г.г., определив в качестве целевого показателя 0,7 процента в ВВП в трехлетнем периоде и изыскать источники финансовой поддержки стимулирующими грантами тех учреждений, которые обеспечивают высокое качество образовательных программ и подготовку выпускников по специальностям, востребованным как на российском, так и международном рынке; преобразование программ профессионального обучения под более востребованные для региона ВУЗа; увеличение стоимости научных исследований, в т.ч. по заказу частного бизнеса; рост материальной базы учреждения с привлечением частного капитала;
- по подразделам «Фундаментальные исследования» в рамках расходов на финансирование инновационных научных исследований и создание высокотехнологичных и энергосберегающих технологий, конкурентоспособных на мировом рынке, обеспечивающих изменение структуры ВВП с целью доведения объемов финансирования фундаментальной науки из федерального бюджета до 0,3% в ВВП к 2019 г., что соответствует данному показателю на в странах Восточной и Южной Европы.
- по разделу «Национальная экономика» обеспечить финансирование расходов по государственной программе «Развитие транспортной системы в РФ» на уровне 2015 г. Считаем, что сокращение расходов в этой сфере с точки зрения поддержания экономического роста недопустимым в виду не только непосредственного его воздействия на инвестиции в основной капитал и увеличение стоимости капиталовложений, но и вследствие его базисного характера для развития как предпринимательской активности, так и расширения сферы социальных услуг населению. Нарращивание расходов федерального бюджета на развитие транспортной инфраструктуры до 1,5 % в ВВП до 2020 г. (по 0,1% в ВВП в 2017 г. и по 0,2% в ВВП в 2018-2019 г.г. или в сумме 468,5 млрд. руб. за бюджетный цикл) позволит оказать результирующее воздействие на динамику ВВП. Кроме того, рекомендуем увеличить объемы финансирования программы

льготного кредитования сельскохозяйственных производителей в рамках поддержки эффективных национальных агропромышленных производств.

2. Для повышения результативности процесса приоритизации расходов федерального бюджета в условиях бюджетной консолидации, а также эффективности программного бюджетирования необходимо разработать и закрепить в нормативных документах единую методику оценки эффективности бюджетных расходов, прежде всего, программных расходов, а также внедрить ее в практику государственного финансового контроля при проведении аудита эффективности бюджетных расходов. По результатам аудита эффективности бюджетных расходов целесообразно разработать рейтинг эффективности расходов федерального бюджета России с их балльной оценкой по определённым критериям эффективности. Таким образом будет обеспечиваться взаимосвязь между показателями эффективности бюджетных расходов и характеристиками развития национальной экономики. Данная методика должна быть разработана и для оценки эффективности бюджетных расходов на уровне субъектов Российской Федерации.
3. Для обеспечения дополнительных ресурсов федерального бюджета в рамках проводимой бюджетной консолидации необходимо продолжить работу по сокращению финансирования неэффективных организаций государственного сектора, преимущественно за счет вложений бюджетных средств в их уставные капиталы. В этой связи необходимо активизировать преобразование в коммерческую организацию тех федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), деятельность которых не связана с выполнением государственных функций и услуг. Программа сокращения количества федеральных государственных учреждений, не отвечающих функционалу главного распорядителя бюджетных средств федерального бюджета, должна быть возобновлена. Также рекомендуем продлить повышенную до 50 процентов норму дивидендных выплат от объема полученной чистой прибыли по МСФО в отношении всех госкомпаниям без предоставления индивидуальных преференций. Продление этой нормы на период до 2019 г. при сохранении объемов прибылей госкомпаний может принести дополнительные доходы федеральному бюджету за трехлетний период на сумму от 310 до 450 млрд. руб.
4. Для повышения прозрачности расходной части федерального бюджета необходимо провести комплексную инвентаризацию закрытой части программных и непрограммных расходов федерального бюджета, открывая статьи, не связанные с

экономической безопасностью государства, а также представлять ежегодное обоснование объемов закрытой части в пояснительной записке к проекту федерального бюджета.

5. Для снижения рисков несбалансированности федерального бюджета в ходе его исполнения в 2017-2019 г.г. предлагаем рассчитать и обосновать необходимые источники финансирования его расходных обязательств при возникновении стрессового сценария развития экономики в сравнении с теми условиями, которые заложены при формировании проекта. В этой связи необходимо скорейшее принятие новой редакции бюджетного правила, позволяющего сохранить возможность накопления сверхнормативных доходов федерального бюджета и использования их на законодательной основе, а не по усмотрению Правительства РФ.
6. Для повышения сбалансированности региональных бюджетов Российской Федерации в 2017 г. рекомендуем сохранить объем предоставляемых им межбюджетных трансфертов из федерального бюджета хотя бы на уровне 2016 г. При этом решение по перераспределению 1 п.п. налога на прибыль организаций и 5% поступлений по налогу на прибыль в рамках СРП в пользу федерального бюджета необходимо использовать как временное, т.к. закрепление его на долгосрочной основе будет вести к снижению собственной доходной базы региональных бюджетов и как следствие - их дефицитности.
7. Предоставление стимулирующих субсидий региональным бюджетам из федерального бюджета выделить рекомендуем осуществлять по следующим приоритетным направлениям расходов региональных бюджетов:
 - 1) расходы на поддержание исправности и развитие систем жизнеобеспечения в регионе (инвестиции в коммунальную и транспортную инфраструктуру), обеспечивающие безопасность проживания в субъекте РФ;
 - 2) расходы на стабилизацию и стимулирование социально-экономического развития, в т.ч. проведение контрциклической финансовой политики (создание новых рабочих мест, развитие видов деятельности со значительным налоговым потенциалом для региона, капитальные вложения в социальную и производственную инфраструктуру), обеспечивающие качество уровня жизни в субъекте РФ и его трудовую и инвестиционную привлекательность;
 - 3) расходы на обеспечение необходимых структурных реформ в экономике региона и развитие его инновационного потенциала (финансирование и поддержка

высокотехнологичных и энергосберегающих производств и научных исследований, конкурентоспособных на мировом рынке и пр.), обеспечивающих повышение конкурентоспособности субъекта РФ, качество человеческого капитала субъекта РФ, привлечение национальных и иностранных инвестиций в регион.