



**МОСКОВСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ
имени
М.В.ЛОМОНОСОВА
(МГУ)

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
ФАКУЛЬТЕТ**

Ленинские горы, Москва, ГСП-1, 119991.
Телефон: (495) 939-3376, Факс: (495) 939-0877

№ _____
На № _____

Председателю комитета
Государственной Думы по бюджету и
налогам

А.М.Макарову

Уважаемый Андрей Михайлович!

В ответ на ваше письмо №3.7-6/564 от 28 октября 2016 года (вх. №386-16/114-03 от 31 октября 2016 года) направляем экспертное заключение на проект федерального закона №15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

Приложение: экспертное заключение на 6 страницах

Декан экономического факультета
МГУ им. М.В.Ломоносова, профессор

А.А.Аузан

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

Государственный бюджет представляет собой ключевой инструмент реализации экономической политики на федеральном уровне. Тем не менее, по нашему мнению, проект бюджетного закона на 2017 год и на плановый период 2018-2019 гг. в основном направлен на решение задач собственно в бюджетной сфере; в нем сделана лишь слабая попытка определить место бюджета в системе государственной политики на предстоящий период с точки зрения текущих потребностей отечественной экономики и перспектив социально-экономического развития в целом.

В пояснительной записке к проекту бюджета говорится о том, что указанный законопроект отражает уже состоявшуюся **адаптацию** бюджета к изменению внешнеэкономических условий. Однако содержание законопроекта свидетельствует о том, что указанная адаптация не только не завершена, но и будет интенсифицирована: в частности, на предстоящий период ставится задача ускоренной бюджетной консолидации посредством последовательного сокращения **номинальных** расходов бюджета. При этом их величина как доля от ВВП к 2019 году должна снизиться до уровня 16,2% от ВВП, что почти на 5 процентных пунктов ниже, чем в среднем за предыдущее десятилетие. Одновременно предусматривается сокращение размера бюджетного дефицита ровно на 1 процентный пункт ВВП в год, что, помимо всего прочего, отражает ориентацию бюджетной конструкции на цифровые показатели, а не на содержательные вопросы социально-экономического развития.

Между тем, по нашему убеждению, задачи бюджетной политики, напротив, должны ставиться не в пассивном адаптивном ключе, а в рамках обоснованной стратегии активного воздействия на экономическую ситуацию в стране для выхода из состояния экономического кризиса в краткосрочном аспекте и достижения целей сбалансированного развития в долгосрочной перспективе. В этом ракурсе анализ, представленный в материалах к законопроекту, видится явно недостаточным и, соответственно, сформулированная бюджетная политика - субоптимальной.

Нынешняя экономическая ситуация в России характеризуется проблемным состоянием сразу трех основных компонентов ВВП – чистого экспорта, потребления и инвестиций. С точки зрения применяемого государством инструментария, первый компонент зависит главным образом от внешней конъюнктуры и проводимой монетарной политики, тогда как фискальная политика может оказать существенное воздействие на остальные два.

Намеченное урезание бюджетных расходов не может не сказаться самым негативным образом на крупнейшем компоненте совокупного спроса – **потреблении** домашних хозяйств. Но даже если не принимать этого во внимание, беспрецедентное для новейшей российской истории сокращение реальных доходов населения в течение последних двух лет не позволяет рассчитывать на быстрое восстановление потребительских расходов (особенно в условиях нынешних высоких реальных ставок процента, стимулирующих сбережение). Бюджетный прогноз правительства предусматривает вклад конечного потребления домашних хозяйств в прирост ВВП лишь в 2018-2019 годах и только на 0,3 и 0,7 процента соответственно. Таким образом, реализация программы бюджетной консолидации с целевой траекторией дефицита федерального бюджета на уровне 3%, 2% и 1% ВВП в 2017, 2018 и 2019 годах противоречит увеличению вклада потребительских расходов домашних хозяйств в экономический рост, поскольку указанная консолидация осуществляется, в том числе, путем непосредственного сокращения выплат населению (имеется в виду в первую очередь замораживание окладов госслужащих, судей и военнослужащих, отказ от индексации ряда пособий и выплат, а также отложенная индексация стипендий).

Вообще не может не настораживать концептуальный подход правительства к бюджетному обеспечению мер социальной поддержки населения. Налицо продолжение и расширение практики ползучего перевода индексации бюджетных выплат в адрес населения из разряда обязательных в статус условных расходов, осуществляемых только при наличии в бюджете соответствующих средств. Одновременно правительством даже не рассматриваются в качестве приоритетных назревшие преобразования, направленные на выплату всех видов пособий с учетом реальной нуждаемости (примерно половина получателей пособий в них реально не нуждается). Эти меры могли бы позволить сэкономить значительные средства, чтобы сконцентрировать их на поддержке наиболее незащищенных слоев населения.

Основной опорой экономического роста в предстоящий период в прогнозе правительства рассматривается валовое накопление. Действительно, одна из главных причин текущего экономического кризиса – сокращение **инвестиций** в основной капитал. Инвестиции непосредственно за счет бюджетных источников в России в реальном выражении снизилась за период 2013-2015 годов более чем на 14%. Одновременно за этот период произошли негативные изменения в структуре государственных капиталовложений: на уровне региональных бюджетов они резко снизились: в 2015 году в абсолютном выражении в основные фонды было вложено более чем на 150 млрд. рублей меньше, чем в 2013 году, тогда как со стороны федерального бюджета произошло практически эквивалентное увеличение инвестиций. Таким образом, формируется дополнительный скрытый дисбаланс в системе межбюджетных отношений, связанный с недофинансированием государственных инвестиционных программ на уровне бюджетов субъектов федерации (в том числе в области транспорта, связи, социальной инфраструктуры). Этот дисбаланс, чреватый возникновением кризисных ситуаций, вряд ли может быть преодолен без экстраординарных перераспределительных мер в условиях сокращения совокупной доходной базы. Однако поддержка критически важных инвестиций из региональных бюджетов, очевидно, не относится к приоритетным направлениям бюджетной политики на предстоящий период; более того, совокупный объем межбюджетных трансфертов за рассматриваемый период будет сокращен на 0,3% ВВП.

Основной же расчет в деле преодоления инвестиционной паузы в прогнозных документах правительства делается на увеличение частных инвестиций, которое должно произойти благодаря снижению инфляции и общей макроэкономической стабилизации. К сожалению, эти условия являются лишь необходимыми, но не достаточными для восстановления нормального инвестиционного процесса, который сегодня сдерживается главным образом негативными ожиданиями бизнеса относительно перспектив развития экономической ситуации (в том числе в части ценовой конъюнктуры по основной номенклатуре российского сырьевого экспорта), а также изменений политики государства. Так, несмотря на декларируемый отказ от повышения налогов, на самом деле происходит ужесточение фискальной политики посредством пересмотра налоговой базы в сторону увеличения, а также наращивание квазифискальных платежей. Принятие решения о продлении на 2017-2019 гг. моратория на взносы в накопительную составляющую системы

обязательного пенсионного страхования представляет собой очередной негативный сигнал о приоритизации краткосрочных фискальных интересов над потребностями развития рынка долгосрочных инвестиций и вовлечения в него средств населения. Таким образом, причины формирования и сохранения негативных ожиданий не могут быть устранены посредством исключительно стабилизационных мер, поэтому расчет на консервативную бюджетную политику в данном контексте представляется совершенно неоправданным.

В этой связи нельзя не приветствовать возобновление на период 2017-2019 годов практики трехлетнего бюджетного планирования. Одновременно наивно было бы полагать, как считает правительство, что это **само по себе** будет способствовать снижению уровня неопределенности относительно основных приоритетов, механизмов и принципов реализации бюджетной политики. Существенные факторы неопределенности, связанные с бюджетом, продолжают действовать, и связано это во многом с сохраняющейся значительной зависимостью параметров бюджетной системы от внешнеэкономической конъюнктуры, отсутствием ясных перспектив развития российской экономики на нынешнем этапе, а также откладыванием принятия решения по ключевым вопросам экономической политики государства – в частности, в отношении обеспечения долгосрочной сбалансированности пенсионной системы и обеспечения других принятых социальных обязательств в условиях сокращения номинальных доходов федерального бюджета.

Бюджетный законопроект также предусматривает «в целях повышения эффективности государственного сектора» увеличение минимального уровня норматива перечисления дивидендов по принадлежащим государству акциям и прибыли ФГУП до 50% от чистой прибыли. Представляется, что повышение эффективности государственного сектора должно достигаться в первую очередь другими мерами, связанными с непосредственным управленческим воздействием. При этом в представленных в Государственную думу документах отсутствует анализ, почему в предыдущие годы правительству далеко не всегда удавалось добиваться от госкомпаний перечисления в бюджет установленных платежей даже в более умеренных размерах, что не может не вызывать озабоченности в отношении перспектив увеличения поступлений из данного источника.

В свою очередь, негативная рыночная конъюнктура и отсутствие воли к осуществлению реальных шагов по разгосударствлению российской экономики, которые могли бы повысить ее совокупную эффективность, заставляет с

настороженностью говорить как о реализуемости соответствующих структурных преобразований, так и о вероятности получения бюджетных поступлений от приватизации в сколько-нибудь значительных объемах.

Резюмируя, можно отметить, что основные параметры представленного в Государственную Думу правительственного законопроекта о федеральном бюджете на 2017 год и плановый период 2018-2019 годов целесообразно было бы пересмотреть для учета потребностей развития российской экономики на нынешнем этапе и выработки четкой стратегии воздействия бюджетной политики на экономический рост. Такая стратегия могла бы, в частности, включать:

- отказ от проциклической ускоренной бюджетной консолидации и откладывание ее до возобновления устойчивого экономического роста;

- соответствующее увеличение дефицита бюджета, финансируемого главным образом за счет наращивания объемов и повышения разнообразия форм внутренних заимствований, а также приватизации государственного имущества;

- инвентаризацию предоставляемых бюджетных субсидий и льгот и их нацеливания на восстановление инвестиционного процесса;

- формулирование четкой и недвусмысленной политики в сфере выплаты социальных пособий и индексаций, предусматривающей принцип адресности всех бюджетных выплат и льгот и безусловный характер их предоставления;

- окончательное и бесповоротное завершение моратория на перечисление взносов в накопительную составляющую обязательного пенсионного страхования в качестве составной части новой конструкции пенсионной системы, которая должна быть разработана, обсуждена и утверждена в кратчайшие сроки;

- перераспределение доходов бюджетной системы на региональный уровень главным образом в целях поддержки необходимых бюджетных инвестиций.