

Устойчивое развитие территорий, отраслей и производственных комплексов

УДК 336.146(470.12)
ББК 65.261.713(2Рос-4Вол)
© Поварова А.И.

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РФ: ПРОЕКТ БЮДЖЕТА НА 2015 – 2017 гг. НЕ ПОЗВОЛИТ РЕШИТЬ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАДАЧИ¹



ПОВАРОВА АННА ИВАНОВНА

старший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития
и управления в территориальных системах
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук
E-mail: aip150663@yandex.ru

В соответствии с бюджетным законодательством Счетная палата Российской Федерации подготовила и направила федеральным органам власти заключение на законопроект о федеральном бюджете РФ на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.

В документе отмечается, что проект бюджета сформирован в сложных социально-экономических условиях, обусловленных наличием системных рисков, связанных с геополитической ситуацией и введением секторальных санкций, а также высокой зависимостью российской экономики и бюджетной системы от внешнеэкономической конъюнктуры.

В статье характеризуются особенности заключения на прогноз социально-экономического развития РФ и законопроект о федеральном бюджете на 2015 – 2017 гг. Выделяются критические замечания Счетной палаты РФ, в частности, в отношении рисков, связанных с реализацией задач, предусмотренных в основных документах стратегического планирования и инаугурационных указах Президента РФ. Дается сравнительный анализ заключений Счетной палаты на законопроекты о федеральном бюджете, сделанных в 2014 и 2013 гг.

Счетная палата РФ, прогноз социально-экономического развития, проект федерального бюджета, риски.

¹ От редакции. Настоящая статья поступила в редакцию в конце ноября 2014 года. С того времени внутриэкономическая обстановка в стране обострилась. Это делает представленный в статье анализ по многим аспектам еще более значимым, показывает чрезвычайно высокую сложность решения накапливающихся проблем в бюджетной среде.

Макроэкономические условия разработки прогноза социально-экономического развития РФ на 2015 – 2017 гг. характеризуются низкой динамикой экономического развития, повышенным уровнем инфляции, существенным ослаблением курса национальной валюты по отношению к доллару США и евро на фоне сокращения международных резервов и увеличения оттока капитала из страны (табл. 1).

Подготовленный правительством прогноз социально-экономического развития РФ, взятый за основу при формировании бюджета на 2015 – 2017 гг., предусматривает прирост ВВП на 1,2 – 3% (табл. 2). При этом в прогнозе, как заключают аудиторы Счетной палаты, недостаточно обоснованы факторы и механизмы ускорения темпов прироста ВВП с 0,5% в 2014 году до 3% в 2017 году.

Счетная палата назвала основные макроэкономические риски:

- снижение цен на нефть и природный газ ниже прогнозируемого уровня вследствие возможного замедления роста мировой экономики и нестабильной геополитической ситуации;

- ограниченность внутренних и возможное затруднение с привлечением внешних финансовых ресурсов;

- отклонение курса рубля от доллара США из-за высокой зависимости курса от состояния мировой экономики и финансовых рынков;

- планируемое Банком России завершение перехода к плавающему валютному курсу.

По мнению экспертов, в 2015 – 2017 гг. существуют также риски недостижения прогнозируемых темпов роста ВВП, связанные с неполной реализацией планов активизации инвестиционной деятельности, что в свою очередь обусловлено санкциями ряда государств, устанавливающими запрет на инвестиции в инфраструктурные, телекоммуникационные и энергетические секторы.

Кроме того, негативное влияние на динамику инвестиций и соответственно темпов роста ВВП будет оказывать ограниченная возможность федерального бюджета по увеличению финансирования инвестиционных проектов. Объемы ассигнований на реализацию Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) снизятся в 2017 году до 5,4% от общих расходов федерального бюджета против 8,4% в 2011 году (рис. 1).

В заключении подчеркнута, что Счетная палата неоднократно обращала внимание на важность и актуальность реализации задачи по созданию полноценной системы управления макроэкономическими и отраслевыми рисками на основе формирования комплекса опережающих индикаторов в целях заблаговременного предотвращения или нивелирования воз-

Таблица 1. Основные показатели социально-экономического развития РФ, % к соответствующему периоду предыдущего года

Показатель	Январь – сентябрь 2013 г.	Январь – сентябрь 2014 г.
ВВП	101,1	100,8
Индекс промышленного производства	100,1	101,5
Индекс потребительских цен	104,7	106,3
Оборот розничной торговли	103,9	102,3
Реальные располагаемые денежные доходы населения	103,7	100,7
Международные резервы, млрд долл.	522,6	454,2
Чистый вывоз капитала, млрд долл.	44,1	85,2
Курс доллара, руб./долл.	32,5	39,4
Курс евро, руб./евро	43,8	50,0

Источники: Данные Министерства экономического развития РФ; Банка России.

Таблица 2. Основные показатели прогноза социально-экономического развития РФ на 2015 – 2017 гг., % к соответствующему периоду предыдущего года

Показатель	Фактически			2014 г., оценка	Прогноз		
	2011 г.	2012 г.	2013 г.		2015 г.	2016 г.	2017 г.
Цена на нефть, долл./барр.	109,3	110,5	107,9	104,0	100,0	100,0	100,0
Цена на газ, долл./тыс. куб. м	382	389	387	349	316	307	302
ВВП	104,3	103,4	101,3	100,5	101,2	102,3	103,0
Инвестиции в основной капитал	110,8	106,8	99,8	97,6	102,0	101,6	102,9
Индекс промышленного производства	105,0	103,4	100,4	101,7	101,6	101,7	102,1
Индекс потребительских цен	106,1	106,6	106,5	107,5	105,5	104,5	104,0
Оборот розничной торговли	107,1	106,3	103,9	101,9	100,6	102,9	103,4
Реальная заработная плата	102,8	108,4	104,8	101,5	100,5	102,8	104,6
Реальные располагаемые денежные доходы населения	100,5	104,6	103,2	100,3	100,4	102,6	103,3
Курс доллара, руб./долл.	29,4	31,1	31,8	35,7	37,7	38,7	39,5
Чистый отток капитала, млрд долл.	81,4	53,9	61,0	100,0	50,0	30,0	20,0

Источники: Данные Министерства экономического развития РФ; Данные Счетной палаты РФ.

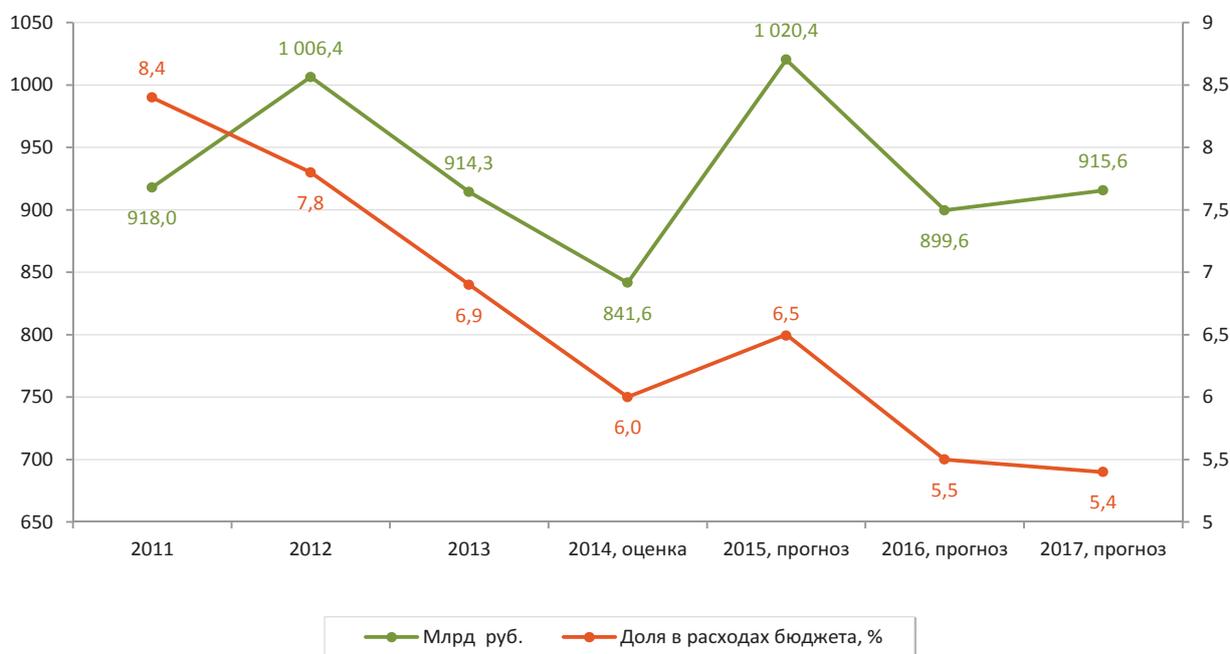


Рис. 1. Динамика расходов федерального бюджета на реализацию ФАИП в 2011 – 2017 гг.

Источники: Данные Счетной палаты РФ; Расчеты автора.

действия негативных изменений в мировой финансово-экономической системе на социально-экономическое развитие РФ.

Однако в представленных прогнозных материалах отсутствует количественная характеристика рисков, не отражены возможные меры, направленные на снижение негативных последствий их реализации. Не представлены подходы

к решению поставленной в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2013 – 2015 годах» задачи по формированию «эффективной системы управления рисками».

Кроме всего прочего, существуют и риски превышения ожидаемого уровня инфляции, связанные прежде всего с высокими ценами на продовольствие. Не учиты-

вается изменение тарифов на услуги естественных монополий в 2015 году², соответственно не скорректированы темпы роста инфляции. По оценкам экспертов, фактическая инфляция по итогам 2014 года составит 8%, а не 7,5%, как прогнозировалось.

В прогнозе предусматривается стагнация доли оборота розничной торговли в ВВП, то есть предполагается ослабление влияния на общеэкономическую динамику внутреннего потребительского спроса, который в последние годы являлся одним из основных факторов поддержания экономического роста. Негативное влияние на динамику оборота розничной торговли будут оказывать сдержанные темпы роста реальных доходов населения и реальной заработной платы, которые составят 6,4% и 8,1% соответственно, что существенно ниже, чем за предыдущие годы³. В трехлетнем периоде предполагается рост пенсий в номинальном выражении на 20,1%. Однако коэффициент замещения (соотношение среднего размера пенсии и заработной платы) снизится с 34,1 % в 2014 году до 32,6% в 2017 году.

Несмотря на то, что современный этап социально-экономического развития страны фактически ставит в качестве первоочередной задачу перехода к конкурентоспособной импортозамещающей модели экономического роста, базовый вариант прогноза не предусматривает мероприятий по решению проблемы импортозамещения. Предполагается, что со второго полугодия 2015 года секторальные экономические санкции, действующие в отношении России, будут отменены.

² По данным Министерства экономического развития РФ, рост тарифов составит: на тепловую энергию – 1,5 процентного пункта, на электроэнергетику – 1 процентный пункт, на пассажирские перевозки на железнодорожном транспорте – 2,5 процентного пункта.

³ В 2011 – 2013 гг. темпы роста реальных доходов населения и реальной заработной платы составляли соответственно 8,5% и 16,8%.

При этом отсутствует сценарий, который учитывал бы сохранение в течение более года режима санкций, ограничивающих возможности внешних кредитов для российских банков и компаний, что серьезно увеличивает бюджетные риски. «К сожалению, – констатируют эксперты – представленный прогноз не содержит существенных мероприятий, которые были бы направлены на внутреннюю реструктуризацию экономики».

Есть претензии у контрольного органа и к денежно-кредитной политике, проводимой Банком России. Отмечено, что в течение 2014 года регулятор неоднократно повышал ключевую ставку, размер которой увеличился с 5,5 до 8% годовых, что существенно осложнило условия привлечения кредитов предприятиями реального сектора экономики.

«Относительно высокая ставка привлечения кредитных ресурсов при сохранении ее на текущем уровне или при дальнейшем увеличении будет оказывать негативное влияние на перспективы активизации инвестиционной деятельности и ускорения экономического роста в плановом периоде», – заключают эксперты.

В связи с этим большое значение приобретает обеспечение согласованного проведения Правительством РФ и Банком России бюджетной и денежно-кредитной политики с тем, чтобы цель Банка в рамках режима таргетирования инфляции не препятствовала экономическому росту.

Инерционные тренды макроэкономических показателей не позволят достичь ключевых целевых индикаторов, определенных в основных стратегических документах (табл. 3).

Так, еще в 2012 году не был достигнут заданный Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года целевой ориентир по росту ВВП на 137 – 138% по сравнению с 2007 годом.

Таблица 3. Целевые индикаторы роста ВВП, производительности труда и инвестиций

Индикатор	План	Факт (прогноз)
Рост ВВП		
2012 г. к 2007 г., %	137 – 138	109,3
2020 г. к 2012 г., %	164 – 166	121,9 (прогноз)
Производительность труда		
2018 г. к 2011 г., %	150	118,1 (прогноз)
Доля инвестиций в основной капитал в объеме ВВП		
к 2015 г., %	25	18,7 (прогноз)
к 2018 г., %	27	18,4 (прогноз)
Источники: Данные Счетной палаты РФ; Данные Министерства экономического развития РФ; Расчеты автора.		

Это не позволит обеспечить выполнение и второго этапа реализации Концепции (2012 – 2020 гг.), в котором прогнозируемые темпы роста ВВП составят 122% вместо плановых темпов роста 165%.

По оценкам аудиторов, для достижения намеченного Концепцией целевого индикатора роста ВВП в 2020 году среднегодовые темпы роста ВВП в 2015 – 2020 гг. должны быть не ниже 113%.

В соответствии с указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» производительность труда должна увеличиться к 2018 году на 150% относительно уровня 2011 года. По нашим расчетам, основанным на данных долгосрочного прогноза Минэкономразвития до 2030 года, среднегодовые темпы роста производительности труда в 2015 – 2018 гг. составят 3,7 – 4,1%, что позволит увеличить производительность труда в 2018 году лишь на 18%.

Аналогично, доля инвестиций в основной капитал в объеме ВВП в 2017 году снизится по сравнению с 2015 годом и составит 18,4% при целевом значении, определенном в вышеназванном указе Президента РФ не менее 25% к 2015 году и до 27% – к 2018 году.

На реализацию указов Президента в плановом периоде в федеральном бюджете предусмотрено 2,5 трлн руб. Половина финансирования будет направлена на обеспечение указов № 597 «О мероприя-

тиях по реализации государственной социальной политики» и № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации» (табл. 4).

Третьим по объему затрат станет указ № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». На финансовое обеспечение мероприятий в рамках данного указа предусмотрено 460 млрд руб., причем 453 млрд руб., то есть 98,5% всех расходов предполагается использовать на материальное обеспечение госслужащих. Между тем, такой показатель, определенный указом, как «доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг» к 2015 году должен составлять не менее 90%, а фактически в 2013 году он составил 35,6%, за первое полугодие 2014 года – 40,6%.

В заключении Счетной палаты отмечено, что Правительством РФ не в полном объеме осуществляется экспертная оценка необходимых затрат на реализацию указов. В целом не проводится обобщение и систематизация данных об исполнении бюджетных ассигнований из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и средств из иных источников финансирования, выделенных на реализацию указов.

В консолидированных бюджетах субъектов РФ на реализацию указов в 2015 –

Таблица 4. Объем расходов федерального бюджета на реализацию указов Президента РФ от 7 мая 2012 года, млрд руб.

Наименование указов	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	Итого за 2015 – 2017 гг.
№ 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»	124,0	162,6	169,8	113,6	446,0
№ 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»	205,8	151,1	215,5	275,2	641,8
№ 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»	71,3	31,3	34,9	36,5	102,7
№ 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»	34,3	57,0	44,0	20,2	121,2
№ 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»	54,8	91,9	128,8	239,2	459,9
№ 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации»	69,7	141,7	210,9	236,6	589,2
№ 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»	12,1	27,2	29,8	29,8	86,8
Расходы, всего	579,0	672,1	839,9	957,2	2469,2

Источники: Данные Счетной палаты РФ; Данные Министерства финансов РФ.

2016 гг. предусмотрено 3,5 трлн руб., то есть две трети всего финансового обеспечения будет осуществляться с регионального уровня. При этом дефицит ресурсов территориальных бюджетов составит 1,8 трлн руб. (табл. 5).

Счетная палата обращает внимание на то, что общий объем недостающих средств в бюджетах регионов в 2015 – 2016 гг. в полтора раза выше, чем в 2014 году, его доля растет и составляет около 35% всей потребности.

По оценке субъектов РФ, наименьший уровень финансового обеспечения наблюдается по указу № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (38,5%) и указу № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» (34%).

Проблемы в сфере реализации президентских указов подтверждаются недостаточным уровнем исполнения ряда показателей. Из 47 показателей, установленных на 2013 год, не выполнено 12.

В 2013 году не были достигнуты целевые показатели и по повышению заработной платы работников бюджетной сферы (табл. 6).

Итоги 2013 года вызывают обеспокоенность экспертов Счетной палаты по

поводу существующих рисков неполного выполнения задачи повышения уровня оплаты труда и в ближайшие годы.

В трехлетнем периоде произойдет снижение доли доходов федерального бюджета по отношению к ВВП с 19,5% в 2015 году до 18,4% в 2017 году, расходов – с 20 до 19% (рис. 2).

По-прежнему сохранится высокая зависимость от нефтегазовых доходов, которые будут формировать более половины доходной части бюджета (рис. 3).

На высокую зависимость федерального бюджета от нефтегазовых доходов указывает и существенный уровень нефтегазового дефицита, который в 2017 году увеличится на 22% по сравнению с 2014 годом и достигнет почти 9 трлн руб. (рис. 4).

Дополнительные нефтегазовые доходы в 2015 – 2017 гг. составят 1,1 трлн руб. Новацией является изменение порядка их использования. В отличие от предыдущих лет, когда сверхплановые конъюнктурные доходы направлялись на пополнение Резервного фонда, в следующем бюджетном цикле планируется их использовать на замещение государственных заимствований РФ.

Счетная палата обратила внимание на то, что Правительством РФ до сих пор не внедрена система полного учета налоговых льгот, не разработана методика оцен-

Таблица 5. Объем расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ на реализацию указов Президента РФ от 7 мая 2012 года, млрд руб.

Наименование указов	2014 г.	2015 г.	2016 г.	Итого за 2015 – 2016 гг.
Потребность в бюджетных средствах	2328,9	2687,5	2689,9	5377,4
Запланировано в бюджетах	1686,7	1747,8	1787,5	3535,3
Недостаток средств				
- млрд. руб.	642,2	939,7	902,4	1842,1
- %	27,6	35,0	33,5	34,3

Источники: Данные Счетной палаты РФ; Расчеты автора.

Таблица 6. Выполнение целевых показателей по повышению заработной платы, определенных указом Президента РФ № 597 от 7 мая 2012 года

Категории работников	Целевой показатель	Фактическое выполнение
Педагогические работники учреждений общего образования	100% средней заработной платы в субъекте РФ	96,9%
Педагогические работники дошкольных образовательных учреждений	100% средней заработной платы в сфере общего образования в субъекте РФ	94,9%
Младший медицинский персонал	50,1% средней заработной платы в субъекте РФ	47,8%

Источники: О мероприятиях по реализации государственной социальной политики : Указ Президента РФ № 597 от 07 мая 2012 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1610840>; Расчеты автора по данным Росстата.

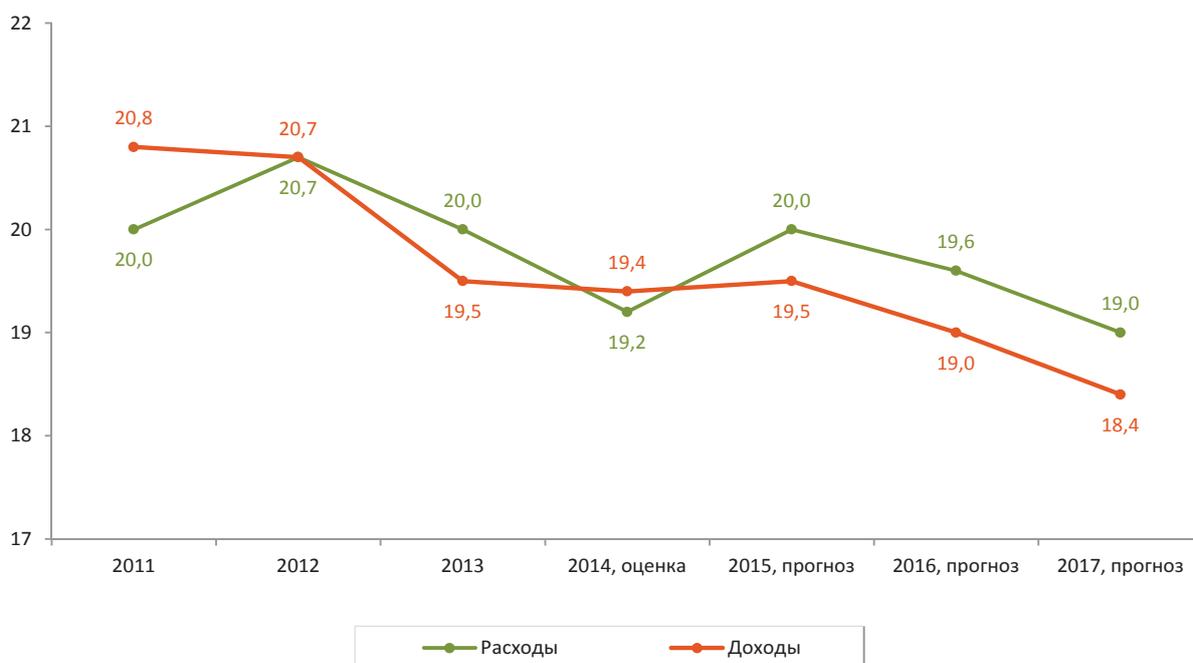


Рис. 2. Динамика доходов и расходов федерального бюджета в 2011–2017 гг., % к ВВП

Источник: Данные Счетной палаты РФ; Росстата; Данные Федерального казначейства; Расчеты автора.

ки их эффективности. Это не позволяет определить, достигаются ли заявленные цели при предоставлении льгот.

Расходы федерального бюджета в 2017 году по сравнению с 2014 годом увеличатся более чем на 3 трлн руб., или на 22,4% (табл. 7).

Самыми крупными расходными статьями останутся социальная политика и национальная оборона. Заметно увеличится финансирование управленческих затрат. Расходы на обслуживание государственного долга вырастут на 35% и превысят расходы на здравоохранение, объ-

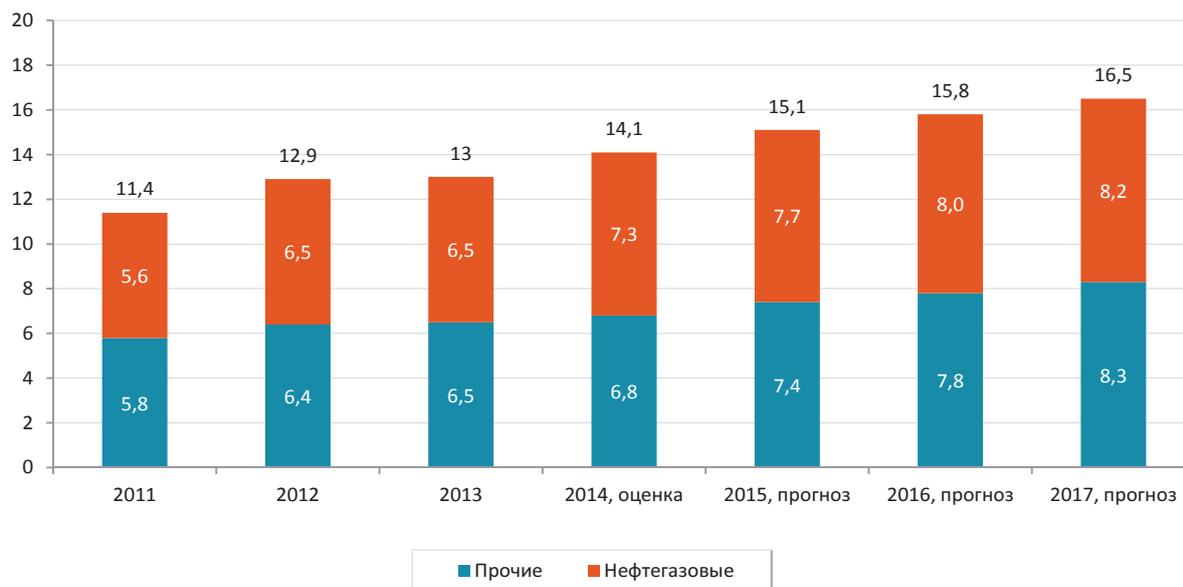


Рис. 3. Структура доходов федерального бюджета в 2011–2017 гг., трлн руб.

Источник: Данные Счетной палаты РФ; Данные Федерального казначейства.

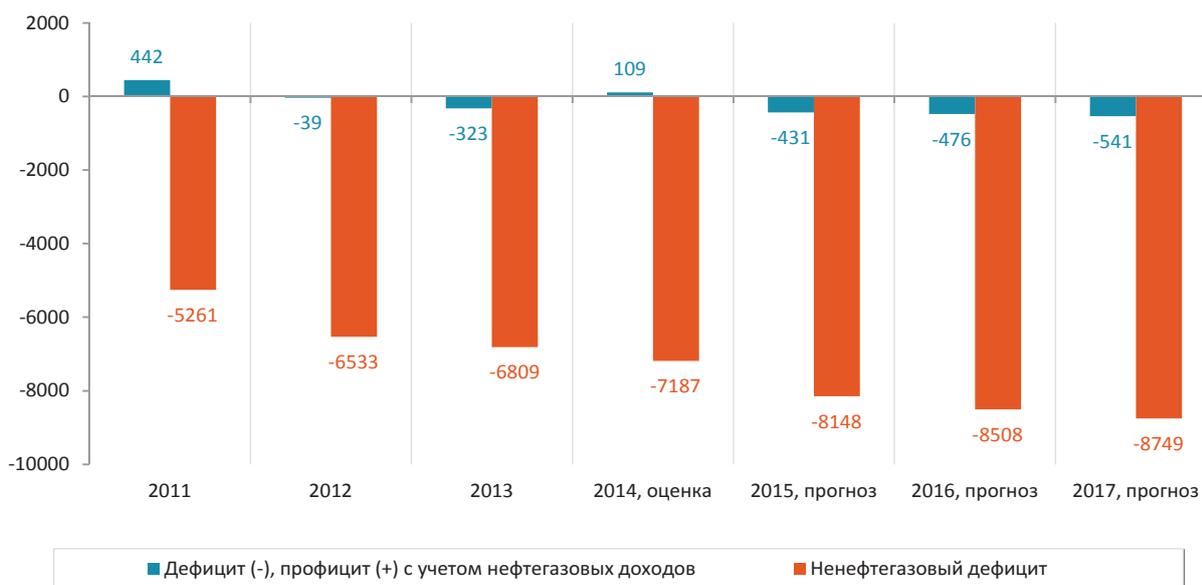


Рис. 4. Динамика дефицита федерального бюджета в 2011–2017 гг., млрд руб.

Источники: Данные Счетной палаты РФ; Данные Министерства финансов РФ.

ем которых уменьшится на 14%. Низкими по сравнению с другими направлениями финансирования будут темпы роста расходов на поддержку отраслей национальной экономики. Однако самому большому сокращению подвергнутся расходы на ЖКХ – почти на 60%.

Главное контрольное ведомство высказало серьезные претензии правительству по поводу формирования государственных программных расходов. Отдельные госпрограммы не соответствуют указам Президента и требуют корректировки. Анализ подтвердил существующие

Таблица 7. Структура основных расходов федерального бюджета в 2014 – 2017 гг.

Расходы	2014 г., оценка		Прогноз						2017 г. к 2014 г., %
			2015 г.		2016 г.		2017 г.		
	Млрд руб.	%	Млрд руб.	%	Млрд руб.	%	Млрд руб.	%	
Расходы, всего	13960	100	15513	100	16272	100	17089	100	122,4
Общегосударственные вопросы	1014	7,3	1115	7,2	1141	7,2	1258	7,7	124,1
Национальная оборона	2471	17,7	3287	21,2	3113	19,6	3238	19,9	131,1
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2066	14,8	2150	13,9	2148	13,5	1993	12,3	94,5
Национальная экономика	2219	15,9	2365	15,2	2272	14,3	2347	14,5	105,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	123	0,9	130	0,8	95	0,6	52	0,3	42,1
Здравоохранение	481	3,4	421	2,7	425	2,7	415	2,6	86,3
Социальная политика	3506	25,1	4002	25,8	4554	28,7	4667	28,7	133,1
Процентные расходы	432	3,1	449	2,9	519	3,3	584	3,6	135,1

Источник: Данные Счетной палаты РФ.

системные проблемы: некорректность целей, несогласованность целей и задач, использование не интегрированных комплексных показателей, а ведомственных, отсутствие во всех госпрограммах современной системы управления рисками. Наконец, несоответствие госпрограмм тем вызовам, которые стоят перед страной, отсутствие ориентации на импортозамещение.

«Очень сложно говорить о программном принципе бюджета при таком подходе. Госпрограммы пока не могут рассматриваться как полноценный и действенный инструмент формирования и исполнения бюджета. И если показатели и мероприятия указов на сегодняшний день четкие и понятные для населения и бизнеса, то используемый для их достижения механизм – госпрограммы – не позволяет населению и бизнесу оценить степень их достижения и эффективность работы федеральных органов исполнительной власти по реализации поставленных Президентом РФ задач».⁴

В целях полноценного перехода на программный принцип формирования и исполнения бюджета Счетная палата предлагает создать систему стратегиче-

ского планирования в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», что потребует глубокого анализа и корректировки действующих документов стратегического планирования, а во многих случаях подготовки и утверждения новых.

Особый акцент аудиторы сделали на проблеме межбюджетного взаимодействия Федерации и регионов.

Во-первых, консолидированные бюджеты субъектов РФ исполняются со значительным отклонением от прогнозных значений (табл. 8).

В 2012 – 2013 гг. фактический дефицит территориальных бюджетов в результате недополученных доходов и роста расходов в 5 – 6 раз превысил запланированный объем. По итогам 2014 года дефицит превзойдет планировавшийся ранее уровень в 2,4 раза и составит 538 млрд руб.

В новом бюджетном цикле не предвидится достижение сбалансированности субфедеральных бюджетов, хотя прогнозируется понижающая динамика дефицита (в 2015 году – 548 млрд руб., в 2016 году – 453 млрд руб., в 2017 году – 207 млрд руб.).

Номинальный объем как совокупных, так и собственных доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ увеличится за три года на 1,9 трлн руб., однако

⁴ Выступление Председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой на парламентских слушаниях 7 октября 2014 года.

Таблица 8. Исполнение консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2012 – 2014 гг.

Показатель	2012 г.			2013 г.			2014 г.		
	план	факт	+,-	план	факт	+,-	план	оценка	+,-
Доходы, всего	7683	8065	+382	9062	8165	-897	8893	8761	-132
Собственные доходы	6410	6385	-25	7765	6677	-1088	7532	7183	-349
Расходы	7730	8343	+613	9183	8807	-376	9115	9299	+184
Дефицит	47	278	+231	121	642	+521	223	538	+315

Источники: Данные Счетной палаты РФ; Данные Федерального казначейства; Расчеты автора.

Таблица 9. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2014 – 2017 гг.

Расходы	2014 г., оценка		Прогноз						2017 г. к 2014 г., %
			2015 г.		2016 г.		2017 г.		
	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	Млрд. руб.	%*	
Доходы, всего	8761	107,3	9346	106,7	9871	105,6	10710	108,5	122,2
В реальном выражении**	10294	101,7	10281	99,9	10315	100,3	10710	103,8	104,0
Собственные доходы	7183	107,6	7790	108,4	8420	108,1	9081	107,9	126,4
В реальном выражении**	8440	101,9	8569	101,5	8799	102,7	9081	103,2	107,6
Межбюджетные трансферты	1577	106,0	1556	98,7	1451	93,3	1629	112,2	103,2
В реальном выражении**	1853	100,4	1712	92,4	1516	88,6	1629	107,5	87,9

*В % к предыдущему году.
 **В ценах 2017 года.
 Источники: Данные Счетной палаты РФ; Расчеты автора.

в реальном выражении совокупные доходы прирастут только на 0,4 трлн руб., а собственные – на 0,6 трлн руб. (табл. 9).

Рост доходов планируется обеспечить преимущественно за счет собственных доходов, поскольку объем безвозмездной финансовой помощи из федерального бюджета увеличится лишь на 52 млрд руб., а в реальном выражении он и вовсе уменьшится на 224 млрд руб. Кроме того, в условиях экономической рецессии существуют риски непоступления планируемых собственных доходных источников. Отсюда сокращение финансовой поддержки следует рассматривать одним из основных рисков стабильного функционирования региональных бюджетных систем в ближайшие три года.

Низкие темпы роста реальных доходов и снижение межбюджетных трансфертов вряд ли позволят достичь планируемого снижения бюджетного дефицита в 2017 году почти в три раза по сравнению с 2014 – 2015 гг.

Во-вторых, в качестве источников финансирования дефицита правительство

предлагает регионам привлечь почти 400 млрд руб. коммерческих кредитов, что вызовет всплеск и без того непомерной долговой нагрузки большинства территориальных бюджетов.

На 1 октября 2014 года доля банковских кредитов в структуре государственного долга субъектов РФ составила 38% (рис. 5). Ожидается, что до конца 2014 года регионы увеличат привлечение заимствований, что может в дальнейшем негативно повлиять на устойчивость бюджетной системы страны.

В-третьих, объем кредитов из федерального бюджета, который планируется предоставить субъектам РФ для рефинансирования задолженности, составит за три года 516 млрд руб., а объем возврата кредитов – 511 млрд руб. Это эквивалентные показатели, которые не позволят рефинансировать долги.

«Высокий уровень долговой нагрузки свидетельствует об имеющихся проблемах в экономике регионов, в формировании и исполнении их бюджетов, что может, особенно в условиях сложившейся

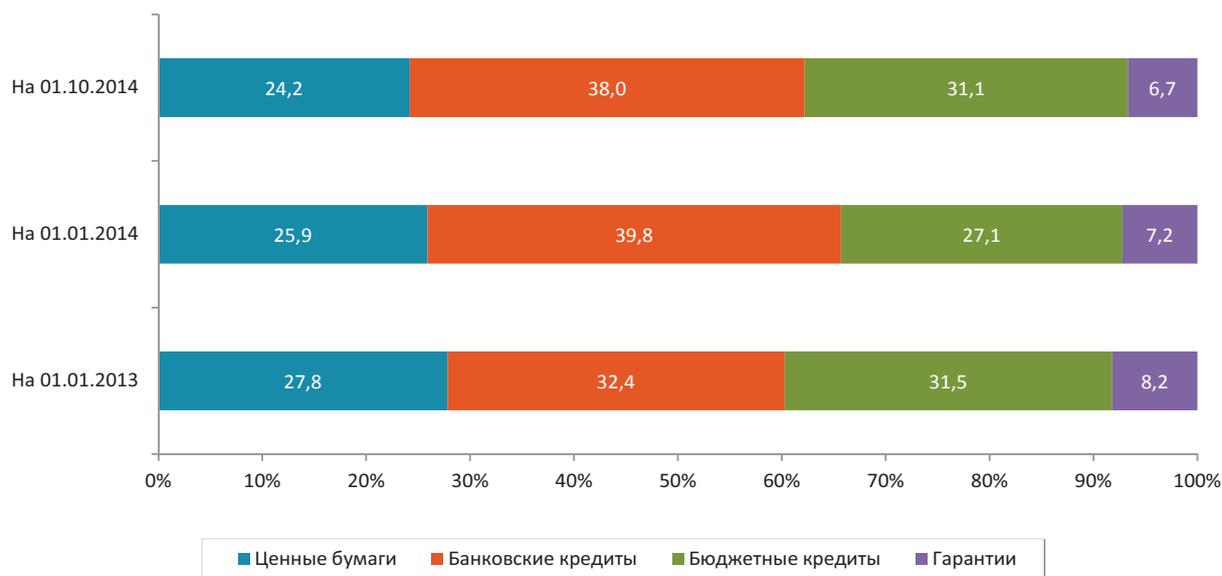


Рис. 5. Структура государственного долга субъектов РФ в 2012 – 2014 гг., %

Источники: Данные Счетной палаты РФ; Данные Министерства финансов РФ; Расчеты автора.

ся геополитической ситуации, также осложнить в дальнейшем социально-экономическое развитие и модернизацию экономики субъектов РФ. Очевидно, что заложенные меры недостаточны, и предстоит серьезная работа с бюджетами регионов», – резюмируют эксперты.

В предстоящем периоде увеличится государственный долг РФ. При этом Министерством финансов не разработаны основные направления долговой политики на 2015 – 2017 гг.

По сравнению с оценкой 2014 года государственные обязательства России вырастут с 8,7 до 11,6 трлн руб., или в 1,3 раза (рис. 6).

Счетная палата сомневается в достижении запланированных параметров внутренних заимствований для финансирования бюджетного дефицита, которые в 2015 году составят триллион рублей. По мнению экспертов, такие объемы в связи с экономической ситуацией не могут быть привлечены. При этом практически все привлекаемые ресурсы направляются на обслуживание долговых обязательств: коэффициент по-

крытия (объем платежей на погашение и обслуживание государственного долга в процентах общему объему заимствований) в 2015 году составит 104,1%.

Для обеспечения долгосрочной долговой устойчивости целесообразно, как считают аудиторы, разработать систему управления долговыми рисками.

Характеризуя заключение Счетной палаты, нельзя не отметить, что Правительством РФ проигнорированы даваемые ежегодно⁵ рекомендации главного контрольного органа о необходимости разработки комплекса системных мер, обеспечивающих выход российской экономики на траекторию, позволяющую достичь уровня социально-экономического развития, предусмотренного в основных документах стратегического планирования, в том числе касающихся:

⁵ Заключение Счетной палаты РФ на проекты федеральных законов: «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»; «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»; «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

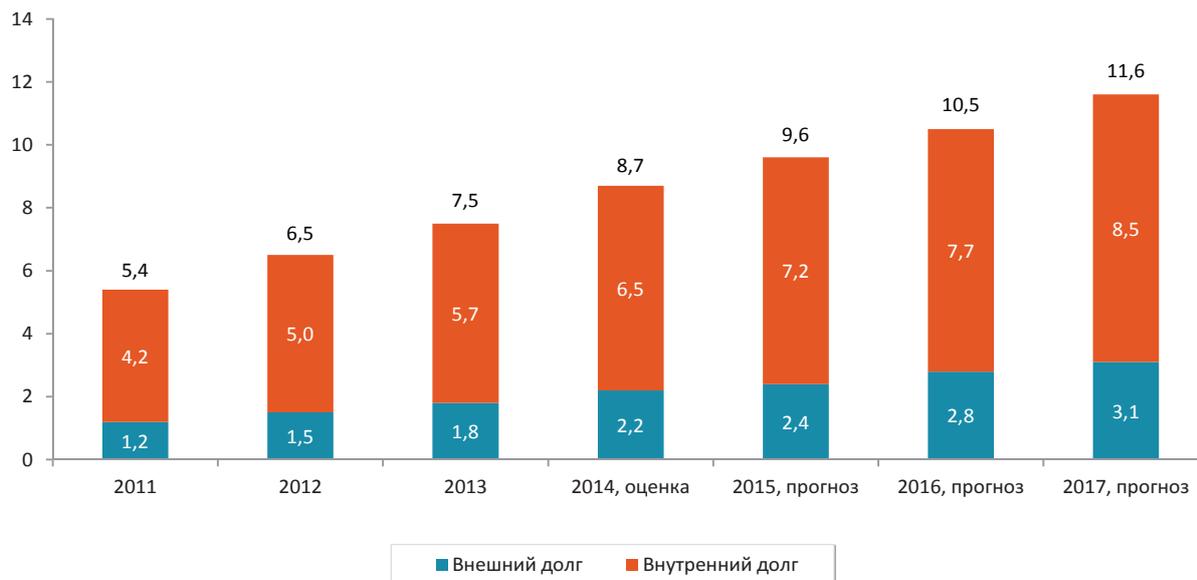


Рис. 6. Государственный долг РФ в 2011 – 2017 гг., трлн руб.

Источник: Данные Счетной палаты РФ.

– сокращения теневого сектора экономики;

– уклонений от уплаты налогов и других обязательных платежей, включая использование как трансфертного ценообразования, так и операций, проводимых через офшорные зоны;

– улучшения контрольной работы налоговых и таможенных органов, повышения результативности налогового контроля в части возмещения НДС из федерального бюджета;

– оптимизации существующей системы льгот и преференций;

– сокращения задолженности по налоговым и неналоговым платежам;

– увеличения доходов от управления федеральным имуществом.

Сравнительный анализ основных тезисов заключений Счетной палаты РФ на законопроекты федерального бюджета на 2015 – 2017 и на 2014 – 2016 гг. показал, что многие замечания, высказанные экспертами год назад, остались без внимания высшей исполнительной власти, как то:

– наличие системных рисков исполнения бюджета, связанных с замедлени-

ем темпов роста российской экономики, возможными кризисными явлениями на мировых товарных и финансовых рынках, высокой зависимостью экономики и бюджетной системы от внешнеэкономической конъюнктуры, ограниченностью внутренних финансовых ресурсов и недостаточным уровнем развития финансовой инфраструктуры;

– низкое качество макроэкономических прогнозов, что проявляется в существенных расхождениях динамики прогнозных и отчетных макроэкономических показателей за ряд лет;

– нереализованные Правительством РФ отдельные положения Бюджетного послания Президента;

– имеющиеся риски неисполнения указов Президента от 07.05.2012, на которые указывает негативная динамика отдельных целевых показателей, характеризующих состояние экономики (производительность труда, инвестиции в основную капитал);

– отсутствие прогнозирования долговой устойчивости РФ;

– ежегодное сокращение бюджетных

средств на реализацию адресной инвестиционной программы;

– сохранение рисков в обеспечении устойчивости территориальных бюджетов, связанных с растущим объемом долговых обязательств субъектов РФ и

ежегодным сокращением межбюджетных трансфертов.

В приложении к статье представлено сравнение заключений Счетной палаты на законопроект о федеральном бюджете на 2014 – 2016 и 2015 – 2017 гг.

Приложение

**СРАВНЕНИЕ ОСНОВНЫХ ТЕЗИСОВ ЗАКЛЮЧЕНИЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РФ
НА ЗАКОНОПРОЕКТЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА**

Заключение на проект бюджета на 2014 – 2016 гг.	Заключение на проект бюджета на 2015 – 2017 гг.
Счетная палата неоднократно обращала внимание на важность и актуальность реализации задачи по созданию полноценной системы управления макроэкономическими и отраслевыми рисками на основе формирования комплекса опережающих индикаторов в целях заблаговременного предотвращения или нивелирования воздействия негативных изменений в мировой финансово-экономической системе на социально-экономическое развитие РФ.	Счетная палата неоднократно обращала внимание на важность и актуальность реализации задачи по созданию полноценной системы управления макроэкономическими и отраслевыми рисками на основе формирования комплекса опережающих индикаторов в целях заблаговременного предотвращения или нивелирования воздействия негативных изменений в мировой финансово-экономической системе на социально-экономическое развитие РФ.
По мнению Счетной палаты, существуют риски недостижения в 2013 году прогнозируемого роста ВВП (101,8%), что связано с существенным замедлением экономического роста в истекшем периоде текущего года.	По мнению Счетной палаты, существуют определенные риски недостижения в 2014 году прогнозируемого роста ВВП (100,5%), что связано с наблюдаемыми в истекшем периоде текущего года, низкими темпами экономического роста, продолжающимся падением инвестиционного спроса и замедлением роста потребительского спроса, а также с сохранением неопределенности в развитии геополитической ситуации и возможным развитием негативных тенденций в отдельных секторах российской экономики из-за влияния взаимных санкций.
Существуют также риски недостижения прогнозируемых объемов и темпов роста ВВП в 2014 – 2016 гг. В прогнозе недостаточно обоснованы факторы и проработаны механизмы, обеспечивающие ускорение темпов роста ВВП с 101,8% в 2013 году (по оценке) до 103% в 2014 году.	Существуют также риски недостижения прогнозируемых объемов и темпов роста ВВП в 2015 – 2017 гг. В прогнозе недостаточно обоснованы факторы и проработаны механизмы, обеспечивающие ускорение темпов роста ВВП с 100,5% в 2014 году (по оценке) до 101,2% в 2015 году.
По прогнозу, существенным фактором поддержания экономического роста в плановом периоде остается внутренний потребительский спрос.	В прогнозе предусматривается практически стагнация доли оборота розничной торговли в ВВП, то есть предполагается ослабление влияния на общеэкономическую динамику внутреннего потребительского спроса, который в последние годы являлся одним из основных факторов поддержания экономического роста.
Необходимо учитывать текущее состояние основных производственных фондов в РФ, которые физически устарели. В 2012 году степень износа основных фондов составила 48,6%, увеличившись по сравнению с 2011 годом на 0,7 процентного пункта. Эти факты свидетельствуют о необходимости существенного увеличения инвестиций в основной капитал, направляемых на цели обновления и модернизации материально-технической базы российской экономики.	Необходимо учитывать текущее состояние основных производственных фондов в РФ, которые физически устарели. В 2013 году степень износа основных фондов составила 47,7%, что ниже уровня 2011 года лишь на 0,2 процентного пункта. Эти факты свидетельствуют о необходимости существенного увеличения инвестиций в основной капитал, направляемых на цели обновления и модернизации материально-технической базы российской экономики.
В достижении целевых уровней инфляции в 2014 – 2016 гг. существуют определенные риски. На уровне инфляции может негативно отразиться более существенное, чем прогнозируется, ослабление курса рубля к доллару США. Кроме того, существуют некоторые риски роста цен на продовольствие на мировом рынке, что также может повлиять на ускорение инфляции в перспективном периоде.	В достижении целевых уровней инфляции в 2015 – 2017 гг. существуют определенные риски. На уровне инфляции может негативно отразиться более существенное, чем прогнозируется, ослабление курса рубля к доллару США. Сохраняются риски увеличения цен на продовольствие на внутреннем рынке из-за ограничительных мер на ввоз на территорию РФ отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в случае, если не удастся в достаточной степени заменить их альтернативными видами продовольствия из других стран или собственным производством в рамках импортозамещения. Существуют некоторые риски роста цен на продовольствие на мировом рынке, что также может повлиять на ускорение инфляции в перспективном периоде. Кроме того, дополнительное негативное влияние на инфляцию может быть обусловлено превышением роста тарифов на услуги организаций ЖКХ по сравнению с прогнозируемым уровнем.
В структуре внешней торговли России остаются чрезмерно высокая доля в экспорте топливно-энергетических товаров и металлов и очень незначительный удельный вес машин, оборудования и транспортных средств. Прогнозируемое снижение в структуре экспорта доли минеральных продуктов с 71,6% в 2013 году (по оценке) до 66,7% в 2016 году и увеличение удельного веса металлов и изделий из них с 7,6% в 2013 году (по оценке) до 9% в 2016 году предусматривают, что доля этих групп товаров в общем объеме экспорта останется на высоком уровне (75,7% в 2016 году), то есть фактически сохраняется сырьевая направленность экспорта.	В структуре внешней торговли России остаются чрезмерно высокая доля в экспорте топливно-энергетических товаров и металлов и очень незначительный удельный вес машин, оборудования и транспортных средств. Прогнозируемое снижение в структуре экспорта доли минеральных продуктов с 71% в 2014 году (по оценке) до 67,5% в 2017 году и увеличение удельного веса металлов и изделий из них с 7,9% в 2014 году (по оценке) до 8,8% в 2017 году предусматривают, что доля этих групп товаров в общем объеме экспорта останется на высоком уровне (76,3% в 2017 году), то есть фактически сохраняется сырьевая направленность экспорта.

Сравнительный анализ динамики основных макроэкономических показателей, сложившейся за последние годы, показывает их существенное отклонение от прогнозируемых значений, что может свидетельствовать о недостаточной степени достоверности и надежности разрабатываемых прогнозов.	Сравнительный анализ динамики основных макроэкономических показателей, сложившейся за последние годы, показывает их существенное отклонение от прогнозируемых значений, что может свидетельствовать о недостаточной степени достоверности и надежности разрабатываемых прогнозов.
Счетная палата полагает необходимым предложить Правительству РФ поручить главным администраторам доходов федерального бюджета утвердить по согласованию с Минфином России подробные методические указания по расчету на очередной финансовый год и на плановый период показателей доходов бюджетов РФ, предусматривающие алгоритмы расчета налоговых вычетов, средних ставок налогов, а также исходных показателей для прогнозирования неналоговых доходов, что отмечалось в заключениях Счетной палаты на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» и на отчет об исполнении федерального бюджета за 2012 год.	В своих заключениях Счетная палата указывала на необходимость более точного прогнозирования показателей, принимаемых при расчете доходов федерального бюджета, а также неоднократно предлагала Правительству РФ поручить федеральным органам исполнительной власти разработать и утвердить методики проведения прогнозных расчетов доходов федерального бюджета.
Прогнозируемая динамика макроэкономических показателей не в полной мере обеспечивает достижение ряда целевых индикаторов, представленных в основных документах государственного стратегического планирования, включая целевые экономические индикаторы Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.	Прогнозируемая динамика макроэкономических показателей не в полной мере обеспечивает достижение ряда целевых индикаторов, представленных в основных документах государственного стратегического планирования, включая целевые экономические индикаторы Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года и Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2018 года.
Не приведена оценка влияния на объем поступлений доходов от уплаты налога на прибыль организаций особого порядка исчисления данного налога консолидированными группами налогоплательщиков.	Не приведена оценка влияния на объем поступлений доходов от уплаты налога на прибыль организаций особого порядка исчисления данного налога консолидированными группами налогоплательщиков. Недопоступление налога на прибыль организаций в связи с созданием консолидированных групп налогоплательщиков составило: в 2013 году – 18,3 млрд руб., за I квартал 2014 года – 20,3 млрд руб.
Нефтегазовый дефицит по сравнению с 2013 годом увеличится на 388,2 млрд руб. и в 2016 году составит 7329,6 млрд руб., а его доля в ВВП уменьшится с 10,3% до 8,4%. Несмотря на прогнозируемое снижение нефтегазового дефицита зависимость федерального бюджета от нефтегазовых доходов остается высокой.	Нефтегазовый дефицит в 2015 и 2016 гг. превысит отметку в 10 % ВВП и снизится в 2017 году до 9,7%, что говорит о высокой зависимости федерального бюджета от нефтегазовых доходов.
Сохраняются риски непривлечения для финансирования дефицита федерального бюджета средств за счет размещения на внутреннем рынке государственных ценных бумаг в необходимых объемах на приемлемых условиях.	В условиях ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры в 2015 – 2017 гг. существуют риски непривлечения средств в необходимых объемах и на приемлемых условиях за счет размещения на внутреннем и внешнем финансовом рынках государственных ценных бумаг для финансирования дефицита федерального бюджета.
Наряду с основными направлениями налоговой и бюджетной политики РФ на 2014 – 2016 гг., Минфином не разработаны основные направления долговой политики.	Наряду с основными направлениями налоговой и бюджетной политики РФ, основные направления долговой политики на 2015 – 2017 гг. Минфином России разработаны не были.
Сильная зависимость российской экономики от внешнеэкономической конъюнктуры по-прежнему препятствует улучшению конкурентоспособности экономики и может негативно влиять на инвестиционный климат страны. По мнению Счетной палаты, для обеспечения долгосрочной долговой устойчивости целесообразно разработать систему управления долговыми рисками.	Сильная зависимость российской экономики от внешнеэкономической конъюнктуры по-прежнему препятствует улучшению конкурентоспособности экономики и может с учетом введения в отношении РФ секторальных санкций негативно влиять на инвестиционный климат страны. По мнению Счетной палаты, для обеспечения долгосрочной долговой устойчивости целесообразно разработать систему управления долговыми рисками.
Полноценная система госпрограмм, позволяющая с помощью комплекса взаимосвязанных мероприятий и межотраслевого взаимодействия достигать поставленные цели и решать намеченные стратегические задачи социально-экономического развития, пока не сформирована.	С реформированием федерального бюджета из традиционного формата в формат госпрограмм не достигнута основная цель – увязка бюджетных ассигнований с конкретными достижимыми показателями и мероприятиями. При таком подходе госпрограммы не могут рассматриваться как полноценный и действенный инструмент планирования и исполнения федерального бюджета.
Доля межбюджетных трансфертов, передаваемых бюджету ПФР, в расходах федерального бюджета в 2014 – 2016 гг. составит около 19%. Вместе с тем доля межбюджетных трансфертов в общих доходах бюджета ПФР в 2014 году составит 38,9%, в 2015 – 2016 гг. – 41,2%, что свидетельствует о сохранении на достаточно высоком уровне зависимости бюджета ПФР от бюджетных ассигнований из федерального бюджета.	Доля межбюджетных трансфертов на обязательное пенсионное страхование в общих расходах федерального бюджета на предоставление межбюджетных трансфертов бюджету ПФР увеличивается с 15,7% в 2015 году до 27,1% в 2017 году. Таким образом, поставленная в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2014 – 2016 годах» задача обеспечения сбалансированности пенсионной системы с одновременным поэтапным сокращением межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в ближайшие три года решена не будет.
На увеличение расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ окажет влияние: рост расходных обязательств, связанных с реализацией указов Президента РФ; ежегодное увеличение размера страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения; финансирование дорожного хозяйства; ежегодная индексация расходов на социальное обеспечение населения, услуг связи, транспортных и коммунальных услуг.	На увеличение расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ окажет влияние: рост расходных обязательств, связанных с реализацией указов Президента РФ; ежегодное увеличение размера страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения; финансирование дорожного хозяйства; ежегодная индексация расходов на социальное обеспечение населения, услуг связи, транспортных и коммунальных услуг.

Риски в обеспечении устойчивости региональных и местных бюджетов, связанные с существенным объемом долговых обязательств, сохраняются. Объем общего долга бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований на 1 августа 2012 года составил 1319,25 млрд руб. (по сравнению с докризисным 2008 годом увеличился в 1,9 раза), в том числе государственный долг субъектов РФ – 1111,1 млрд руб. (в 1,85 раза).	Сохраняются риски в обеспечении устойчивости региональных и местных бюджетов, связанные с существенным объемом долговых обязательств. Объем общего долга бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований на 1 августа 2013 года составил 1599,9 млрд руб. (по сравнению с 2008 годом увеличился в 2,3 раза), в том числе государственный долг субъектов РФ – 1352,9 млрд руб. (в 2,3 раза).
В структуре долговых обязательств субъектов РФ доля коммерческих кредитов увеличилась с 25,6% до 32,4%, или на 6,8 процентного пункта, что может в дальнейшем отрицательно повлиять на устойчивость не только бюджетной системы, но и на устойчивость банковской системы. Высокий уровень долговой нагрузки субъектов РФ свидетельствует об имеющихся проблемах в экономике этих регионов, в формировании и исполнении их бюджетов, что может также осложнить в дальнейшем социально-экономическое развитие и модернизацию экономики регионов.	Наибольший удельный вес в структуре государственного долга приходится на кредиты, полученные субъектами РФ от кредитных организаций (на 1 августа 2014 года – 37,7% общей суммы государственного долга регионов), что может в дальнейшем отрицательно повлиять не только на устойчивость бюджетной системы, но и на устойчивость банковской системы. Высокий уровень долговой нагрузки субъектов РФ свидетельствует об имеющихся проблемах в экономике этих регионов, в формировании и исполнении их бюджетов, что может, особенно в условиях сложившейся геополитической ситуации, также осложнить в дальнейшем социально-экономическое развитие и модернизацию экономики регионов.
Рост доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2014 – 2016 гг. планируется обеспечить за счет увеличения объема поступлений налоговых и неналоговых доходов при одновременном сокращении объема предоставляемых межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Однако существуют риски недостижения планируемых темпов роста налоговых и неналоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.	Рост доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2015 – 2017 гг. планируется обеспечить в основном за счет увеличения объема поступлений налоговых и неналоговых доходов. Доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ сокращается. Однако в условиях замедления темпов экономического роста существуют риски недостижения планируемых темпов увеличения налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ.
Необходимо увеличить установленные Налоговым кодексом РФ границы и интервалы ставок региональных и местных налогов и сборов, с тем чтобы у законодательных органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления были более широкие возможности по формированию доходов соответствующих бюджетов, а также продолжить работу по дальнейшей оптимизации существующей системы налоговых льгот и освобождений.	Необходимо увеличить установленные Налоговым кодексом РФ границы и интервалы ставок региональных и местных налогов и сборов, с тем чтобы у законодательных органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления были более широкие возможности по формированию доходов соответствующих бюджетов, а также продолжить работу по дальнейшей оптимизации существующей системы налоговых льгот и освобождений.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Поварова Анна Ивановна – старший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: aip150663@yandex.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

Povarova A.I.

THE ACCOUNTS CHAMBER OF THE RUSSIAN FEDERATION: DRAFT BUDGET PLAN FOR 2015 – 2017 WILL NOT SOLVE STRATEGIC STATE OBJECTIVES

In accordance with the budget legislation the Accounts Chamber of the Russian Federation prepared the final report on the draft law on the RF federal budget for 2015 and the 2016–2017 planning period and sent it to the federal authorities.

The document notes that the draft budget is formed in difficult socio-economic conditions due to the presence of systemic risks related to the geopolitical situation, imposition of sectoral sanctions and high dependence of the Russian economy and the budget system on the external environment. The article deals with the features of the final report on the forecast of Russia's socio-economic development and the draft law on the 2015 – 2017 federal budget. It reveals the critical attitude of the Accounts Chamber of the Russian Federation, particularly, to the risks associated with the

implementation of the tasks included in the key strategic planning documents and the inaugural presidential decrees. The work makes a comparative analysis of the Accounts Chamber's final reports on the draft laws on the federal budget, presented in 2014 and 2013.

Accounts Chamber of the Russian Federation, forecast of socio-economic development, draft budgetary plan, risks.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Povarova Anna Ivanovna – Senior Research Associate at the Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State-Financed Scientific Institution the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences. 56A, Gorky Street, Vologda, Russia, 160014. E-mail: aip150663@yandex.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.