

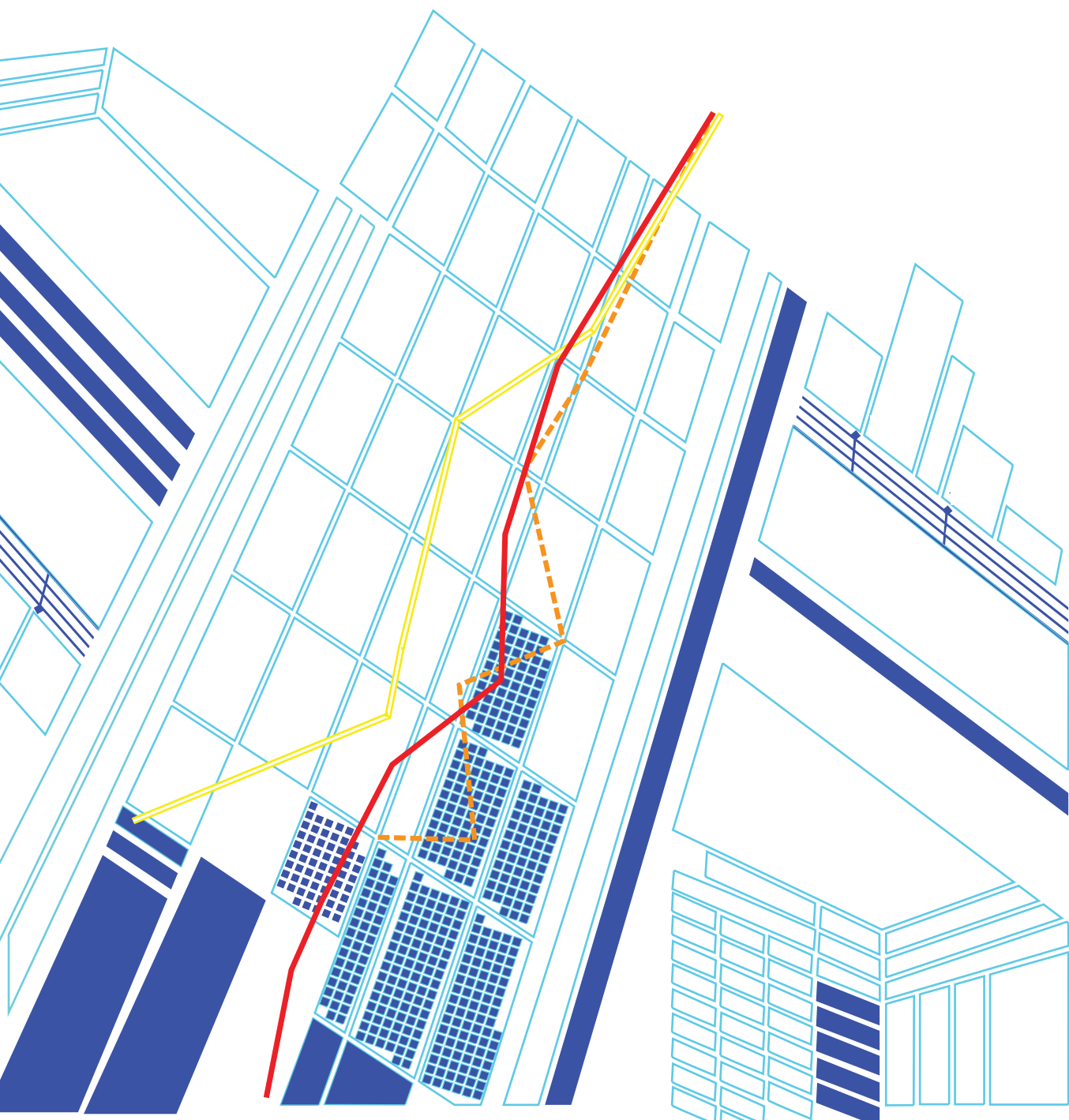
ISSN 2306-5001

ноябрь-декабрь  
том 23 • 2016

**№ 11**



# **ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ**



---

# ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ

**Том 23. № 11**  
**Ноябрь–декабрь 2016 г.**

# RUSSIAN ECONOMIC DEVELOPMENT

**Volume 23. № 11**  
**November–December 2016**

## ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

**Ведев Алексей Леонидович** — кандидат экономических наук, заместитель министра экономического развития РФ

## ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

**Моргунов Вячеслав Иванович** — доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте РФ

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

**Дробышевский Сергей Михайлович** — доктор экономических наук, директор по научной работе Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

**Золотарева Анна Борисовна** — кандидат юридических наук, руководитель Научного направления «Правовые исследования» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

**Кадочников Павел Анатольевич** — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Научного направления «Реальный сектор» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

**Радыгин Александр Дмитриевич** — доктор экономических наук, профессор, руководитель Научного направления «Институциональное развитие, собственность и корпоративное управление» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

**Синельников–Мурылев Сергей Германович** — доктор экономических наук, профессор, научный руководитель Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

**Стародубровская Ирина Викторовна** — кандидат экономических наук, руководитель Научного направления «Политическая экономия и региональное развитие» Института экономической политики имени Е.Т. Гайдара

## РЕДАКЦИЯ

**Ответственный секретарь:** Ирина Дементьева

**Редактор:** Ирина Карясова

**Компьютерная верстка:** Ольга Белобородова

**Адрес в Интернете:** <http://www.edrussia.ru> **Электронный адрес:** EDR-journal@iep.ru

**Учредитель:** Фонд «Институт экономической политики им. Е.Т. Гайдара»

Журнал зарегистрирован в Роскомнадзоре. Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77–46259 от 17.08.11

**29 декабря 2015 г. Высшая аттестационная комиссия при Минобрнауки России включила журнал «Экономическое развитие России» в Перечень рецензируемых научных изданий ВАК**

**Редакционно-издательский отдел:** начальник Нина Главацкая, тел.: +7 (495) 629-43-21, факс: +7 (495) 697-88-16

**Использованы данные** Росстата, Межгосударственного статистического комитета СНГ, НИА «Юниверс», Департамента статистики ЦБ РФ, СИ ММВБ

© «Экономическое развитие России», 2016

*Воспроизведение материалов в любой форме допускается только с письменного разрешения редакции*

---

# Содержание

## МАКРОЭКОНОМИКА

|   |    |
|---|----|
| <b>Основные параметры проекта федерального бюджета на 2017–2019 гг.</b><br>Илья Соколов .....   | 3  |
| <b>Основные показатели платежного баланса РФ в январе–сентябре 2016 г.</b><br>Александра Божечкова, Павел Трунин, Михаил Хромов ..... | 11 |
| <b>Особенности российского экспорта и импорта в январе–августе 2016 г.</b><br>Александр Кнобель, Александр Фиранчук .....             | 15 |
| <b>Импорт инвестиционных товаров.</b> Георгий Идрисов, Андрей Каукин, Павел Павлов .....  | 22 |
| <b>Экспорт пшеницы Россией.</b> Наталья Шагайда .....   | 26 |
| <b>Проблемы участия государств ЕАЭС в деятельности ВТО.</b> Княз Багдасарян,<br>Александр Пахомов .....                               | 31 |

## ПРОМЫШЛЕННОСТЬ

|  |    |
|--|----|
| <b>Российская промышленность в сентябре 2016 г.</b> Сергей Цухло .....                                       | 38 |
| <b>Итоговые данные адаптации российской промышленности<br/>в третьем квартале 2016 г.</b> Сергей Цухло ..... | 41 |
| <b>Хозяйственное обозрение.</b> Сергей Аукуционек, Андрей Егоров .....                                       | 45 |

## ФИНАНСОВЫЙ СЕКТОР

|   |    |
|---|----|
| <b>Финансовые результаты банковского сектора за три квартала 2016 г.</b><br>Михаил Хромов ..... | 53 |
|---|----|

## СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

|   |    |
|---|----|
| <b>Доходы и бедность в 2016 г.</b> Елена Гришина, Александра Бурдяк .....   | 56 |
| <b>Социальное самочувствие населения и риски снижения уровня жизни.</b><br>Елена Авраамова, Дмитрий Логинов ..... | 59 |

## РЕФОРМИРОВАНИЕ НАУЧНОЙ СФЕРЫ

|  |    |
|--|----|
| <b>Планы реформ в научно–технологической сфере и текущие задачи.</b><br>Ирина Дежина ..... | 63 |
|--|----|

## ВОЕННАЯ РЕФОРМА

|   |    |
|---|----|
| <b>Новая государственная программа вооружения обретает определенность.</b><br>Василий Зацепин ..... | 68 |
|---|----|

|                      |    |
|----------------------|----|
| <b>SUMMARY</b> ..... | 71 |
|----------------------|----|

# Макроэкономика

## ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА НА 2017–2019 гг.\*

**Илья СОКОЛОВ**

Ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, канд. экон. наук. E-mail: sokolov@ier.ru

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

**Ключевые слова:** федеральный бюджет на 2017–2019 гг., основные параметры бюджета, дефицит бюджета, бюджетные правила.

13 октября 2016 г. на заседании Правительства Российской Федерации был рассмотрен проект закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (далее — Законопроект). В Законопроекте изложены предварительные оценки исполнения федерального бюджета за 2016 г.<sup>1</sup>, а также основные параметры и концептуальные изменения бюджетной системы, запланированные на ближайшее трехлетие.

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

В текущем году Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тариф-

ной политики (ОНБП, ОННП, ОНТПП) впервые обсуждались на заседании Правительства не в мае-июне, как в прежние годы, а за неделю до рассмотрения самого проекта федерального бюджета с подробной пояснительной запиской к нему, что фактически обесценивает значимость их представления как документов, на основе которых должен разрабатываться Законопроект.

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

### **Внешние и внутренние факторы и условия**

С точки зрения внешних условий развития отечественной экономики Законопроект подразумевает продолжающееся замедление темпов мирового экономического роста, в результате чего не ожидается улучшения конъюнктуры цен и спроса на товары российского экспорта. Также предполагается сохранение режима санк-

\* — Статья из Мониторинга экономической ситуации в России «Тенденции и вызовы социально-экономического развития» № 16 (34) (октябрь 2016 г.), размещенного на сайте Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара (название статьи в МЭС — «Федеральный бюджет на 2017–2019 гг.: о чем говорят его основные параметры»).

<sup>1</sup> Оценка исполнения бюджета за 2016 г. представлена с учетом внесенных в октябре 2016 г. поправок к действующему закону.

ций на протяжении всего рассматриваемого периода. По предварительной оценке, в 2016 г. средняя цена на нефть марки Urals составит 41 долл./барр., в 2017–2019 гг. она прогнозируется на стабильном уровне в 40 долл./барр.

Что касается внутренних факторов, то ожидается возобновление роста российской экономики после двухлетнего спада: темп роста ВВП в 2017–2019 гг. достигнет 0,6, 1,7 и 2,1% соответственно. При умеренном номинальном росте внутреннего спроса и относительно стабильной курсовой динамике замедление инфляции до 4% в год должно благоприятно

отразиться на экономическом развитии. Курс национальной валюты будет колебаться в интервале 67,5–71,1 руб./долл.

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

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

**Таблица 1**  
Основные параметры базового варианта прогноза социально-экономического развития РФ на 2017–2019 гг.

|   | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| ВВП, млрд. руб.                                     | 80 804  | 82 815  | 86 806  | 92 296  | 98 860  |
| Темп прироста ВВП, в % к предыдущему году           | -3,7    | -0,6    | 0,6     | 1,7     | 2,1     |
| Средняя цена нефти марки Urals, долл./барр.         | 51,2    | 41,0    | 40,0    | 40,0    | 40,0    |
| Среднегодовой курс рубля к доллару, руб./долл.      | 60,7    | 67,5    | 67,5    | 68,7    | 71,1    |
| Индекс потребительских цен в годовом выражении, в % | 12,9    | 5,8     | 4,0     | 4,0     | 4,0     |

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

**Таблица 2**  
Основные характеристики федерального бюджета на 2017–2019 гг.

|                            | Млрд. руб.     |                   |                  |                  |                  | В % ВВП        |                   |                  |                  |                  |
|----------------------------|----------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|
|                            | 2015 г. (факт) | 2016 г.* (оценка) | 2017 г. (проект) | 2018 г. (проект) | 2019 г. (проект) | 2015 г. (факт) | 2016 г.* (оценка) | 2017 г. (проект) | 2018 г. (проект) | 2019 г. (проект) |
| Доходы                     | 13 659         | 13 369            | 13 437           | 13 989           | 14 825           | 16,9           | 16,1              | 15,5             | 15,2             | 15,0             |
| в том числе:               |                |                   |                  |                  |                  |                |                   |                  |                  |                  |
| Нефтегазовые               | 5863           | 4778              | 5029             | 5133             | 5370             | 7,3            | 5,8               | 5,8              | 5,5              | 5,4              |
| Ненефтегазовые             | 7797           | 8591              | 8408             | 8856             | 9455             | 9,6            | 10,4              | 9,6              | 9,6              | 9,6              |
| Расходы                    | 15 620         | 16 403            | 16 181           | 15 978           | 15 964           | 19,3           | 19,8              | 18,6             | 17,3             | 16,1             |
| Дефицит (-) / Профицит (+) | -1961          | -3034             | -2744            | -1989            | -1139            | -2,4           | -3,7              | -3,0             | -2,2             | -1,2             |
| Ненефтегазовый дефицит     | -7823          | -7812             | -7773            | -7122            | -6509            | -9,7           | -9,4              | -9,0             | -7,7             | -6,5             |

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

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

## Доходы

В 2017–2019 гг. прогнозируется снижение доходов федерального бюджета с 16,1% ВВП в 2016 г. до 15,0% ВВП к 2019 г., что будет обусловлено в первую очередь динамикой нефтегазовых поступлений, которые сокращаются с 5,8% ВВП в 2016–2017 гг. до 5,4% ВВП к 2019 г. Объем нефтегазовых доходов окажется устойчивым и, согласно бюджетным проектировкам, не опустится ниже 9,6% ВВП, что соответствует уровню 2015 г. Заметный рост нефтегазовых доходов в 2016 г. (до 10,4% ВВП) является следствием ожидаемого поступления дополнительных доходов от частичной приватизации ПАО «Роснефть».

Объем поступлений по всем статьям нефтегазовых доходов (кроме ввозных пошлин, снижение которых предполагается на

уровне 0,1 п.п. ВВП) в 2017–2019 гг. прогнозируется на уровне или выше их оценки в 2016 г. (примерно 0,1 п.п. ВВП). Наиболее заметный рост поступлений ожидается по НДС (на товары, реализуемые на территории РФ): +0,4 п.п. ВВП к 2019 г. (См. табл. 3.)

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

- запланированное на 2018–2020 гг. завершение «налогового маневра», которое повлечет за собой рост ставок по НДС по нефти и нефтепродукты с одновременной отменой экспортных пошлин на них и из-

**Таблица 3**  
**Доходы федерального бюджета в 2017–2019 гг.**

|   | Млрд. руб. |         |         |         |         | В % ВВП |         |         |         |         |
|---|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|   | 2015 г.    | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. |
| <b>Доходы – всего</b>                           | 13 659     | 13 369  | 13 437  | 13 989  | 14 825  | 16,9    | 16,1    | 15,5    | 15,2    | 15,0    |
| в том числе:                                    |            |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| <b>Нефтегазовые доходы</b>                      | 5863       | 4778    | 5029    | 5133    | 5370    | 7,3     | 5,8     | 5,8     | 5,6     | 5,4     |
| из них  |            |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| НДПИ  | 3160       | 2819    | 3278    | 3386    | 3527    | 3,9     | 3,4     | 3,8     | 3,7     | 3,6     |
| Вывозные пошлины                                | 2703       | 1959    | 1750    | 1746    | 1843    | 3,3     | 2,4     | 2,0     | 1,9     | 1,9     |
| <b>Ненефтегазовые доходы</b>                    | 7797       | 8591    | 8408    | 8856    | 9455    | 9,6     | 10,4    | 9,7     | 9,6     | 9,6     |
| из них  |            |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Налог на прибыль организаций                    | 491        | 465     | 599     | 635     | 686     | 0,6     | 0,6     | 0,7     | 0,7     | 0,7     |
| НДС на товары, реализуемые на территории РФ     | 2448       | 2637    | 2888    | 3205    | 3559    | 3,0     | 3,2     | 3,3     | 3,5     | 3,6     |
| НДС на товары, ввозимые на территорию РФ        | 1785       | 1910    | 2001    | 2119    | 2265    | 2,2     | 2,3     | 2,3     | 2,3     | 2,3     |
| Акцизы на товары, производимые на территории РФ | 528        | 623     | 791     | 854     | 894     | 0,7     | 0,8     | 0,9     | 0,9     | 0,9     |
| Акцизы на товары, ввозимые на территорию РФ     | 54         | 57      | 51      | 50      | 52      | 0,1     | 0,1     | 0,1     | 0,1     | 0,1     |
| Ввозные пошлины                                 | 560        | 542     | 529     | 538     | 558     | 0,7     | 0,7     | 0,6     | 0,6     | 0,6     |

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

менениями системы взимания акцизов на нефтепродукты. Также в пилотном режиме предполагается начать внедрение налога на добавленный доход (НДД). В целом в сфере налогообложения добычи нефти и газа в среднесрочной перспективе планируется сбалансировать уровень налоговой нагрузки на нефтяную и газовую отрасли;

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

По нашему мнению, ожидаемые эффекты от реализации последней меры явно переоценены.

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

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

В-третьих, что касается АСК НДС-2 (информационная система ФНС), введенной в действие в 2015 г., то она выявляет те компании, которые не показывают реализацию, хотя осуществляют закупочные операции, тем самым сужая выборку контрольно-ревизионной деятельности ФНС. Фискальный эффект в 2015 г.

оценивался на уровне в 150 млрд. руб., но, с учетом усложнения «обналичивания» средств в целом и факта действия АСК НДС-2 с 2015 г., фискальный эффект преимущественно был реализован в год ввода в эксплуатацию данной системы и едва ли может проявляться впоследствии в виде существенных дополнительных ежегодных доходов.

### **Расходы и бюджетные правила**

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

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

Такая конструкция бюджетных правил ориентирована на ослабление влияния колебаний

нефтяных цен на внутренние цены и обменный курс; бюджетная же политика сопрягается с задачами денежно-кредитного регулирования. Очевидно, что в условиях, когда первая и третья компоненты правила по расчету предельного объема расходов будут вести себя ациклично, вторая – проциклично и наличие дефицита не предусматривается, проведение активной бюджетной политики в принципе невозможно. Наряду с тезисами о масштабной приватизации и стабилизации налоговой нагрузки это указывает на то, что взят курс на сокращение доли прямого участия государства в экономике.

Сама конструкция правил в долгосрочной перспективе не выглядит достаточно устойчивой, так как сохранение привязки расходов к цене на нефть имеет смысл только в случае, если бюджетные правила опираются на более или менее правдоподобную гипотезу, описывающую закономерности движения цен на нефть<sup>2</sup>. Иначе доверие к правилам может быть подорвано, и тогда неизбежен их пересмотр, как уже было с их версией от 2004 г.

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

Задача перехода к новым бюджетным правилам с 2020 г. предопределяет необходимость проведения бюджетной консолидации, которая запланирована на переходный период 2017–2019 гг. Предстоящая бюджетная консолидация предполагает в большей степени сжатие объема расходных обязательств государства с одновременным повышением их эффективности. Так, в течение рассматриваемого периода расходы федерального бюджета сокращаются как в номинальном выражении – почти на 0,5 трлн. руб. к уровню 2016 г., так и в долях ВВП – почти на 4 п.п. (с 19,8% ВВП в 2016 г. до 16,1% ВВП в 2019 г.).

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

Проблема госдолга обострилась на региональном уровне – за последние годы наблюдался неуправляемый прирост объема государственного долга субъектов Федерации. Регионы, повышая заработные платы работникам бюджетной сферы, не только отказываются от бюджетных инвестиций, но и наращивают долги вследствие растущих дефицитов консолидированных бюджетов. Так, если до 2012 г. многие субъекты РФ имели незначительный государственный долг, то уже к началу 2016 г. у 14 регионов объем госдолга превысил 100% налоговых и неналоговых доходов региональных бюджетов.

Более того, в кризисной ситуации последних лет адаптация федерального и региональ-

<sup>2</sup> См.: Гурвич Е.Т., Соколов И.А. Бюджетные правила: избыточное ограничение или неотъемлемый инструмент бюджетной устойчивости? // Вопросы экономики. 2016. № 4. С. 5–29.



ных бюджетов к «новой реальности» происходила в основном за счет сокращения расходов по статьям, определяющим будущее страны и регионов, — расходов инвестиционного характера.

Хотя составляющие Законопроекта и не переламаывают ранее сформировавшиеся тенденции, они все же содержат в себе определенные позитивные сдвиги в структуре расходов. (См. табл. 4.) В частности, сокращаются расходы на оборону, запланировано снижение социальных расходов, хотя это скорее инерционное движение при общей бюджетной консолидации, нежели осознанное изменение характера бюджетной политики. По-

следний тезис можно проиллюстрировать тем, что расходы на здравоохранение и образование также несколько снижаются в долях ВВП.

### Почему бюджетная политика может измениться

Существуют три предпосылки для кардинального пересмотра характера бюджетной политики:

1. Долгое время зависимый от сырьевых поступлений бюджет стал серьезным сдерживающим фактором и даже тормозом для структурной перестройки экономики: гарантированные рентные доходы и отсутствие спроса со стороны сырьевого сектора на прямую

**Таблица 4**  
**Расходы федерального бюджета по статьям функциональной классификации в 2017–2019 гг.**

|   | Млрд. руб. |         |         |         |         | В % ВВП |         |         |         |         |
|---|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|   | 2015 г.    | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | 2019 г. |
| Расходы – всего   | 15 620     | 16 403  | 16 181  | 15 978  | 15 964  | 19,3    | 19,8    | 18,6    | 17,3    | 16,1    |
| в том числе:  |            |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
| Общегосударственные вопросы                                 | 1 118      | 1 098   | 1 170   | 1 126   | 1 115   | 1,4     | 1,3     | 1,3     | 1,2     | 1,1     |
| Национальная оборона  | 3 181      | 3 889   | 2 840   | 2 728   | 2 856   | 3,9     | 4,7     | 3,3     | 3,0     | 2,9     |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 1 966      | 1 943   | 1 968   | 1 945   | 2 007   | 2,4     | 2,3     | 2,3     | 2,1     | 2,0     |
| Национальная экономика                                      | 2 324      | 2 166   | 2 292   | 2 247   | 2 054   | 2,9     | 2,6     | 2,6     | 2,4     | 2,1     |
| Жилищно-коммунальное хозяйство                              | 144        | 57      | 60      | 30      | 27      | 0,2     | 0,1     | 0,1     | 0,0     | 0,0     |
| Охрана окружающей среды                                     | 50         | 65      | 76      | 78      | 80      | 0,1     | 0,1     | 0,1     | 0,1     | 0,1     |
| Образование   | 611        | 558     | 568     | 589     | 586     | 0,8     | 0,7     | 0,7     | 0,6     | 0,6     |
| Культура и кинематография                                   | 90         | 92      | 94      | 88      | 80      | 0,1     | 0,1     | 0,1     | 0,1     | 0,1     |
| Здравоохранение   | 516        | 466     | 377     | 394     | 360     | 0,6     | 0,6     | 0,4     | 0,4     | 0,4     |
| Социальная политика   | 4 265      | 4 631   | 5 080   | 4 962   | 5 054   | 5,3     | 5,6     | 5,9     | 5,4     | 5,1     |
| Физическая культура и спорт                                 | 73         | 66      | 86      | 55      | 34      | 0,1     | 0,1     | 0,1     | 0,1     | 0,0     |
| СМИ   | 82         | 76      | 74      | 68      | 67      | 0,1     | 0,1     | 0,1     | 0,1     | 0,1     |
| Обслуживание государственного долга                         | 519        | 640     | 729     | 848     | 870     | 0,6     | 0,8     | 0,8     | 0,9     | 0,9     |
| Межбюджетные трансферты                                     | 682        | 656,4   | 768     | 770     | 776     | 0,8     | 0,8     | 0,9     | 0,8     | 0,8     |

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

бюджетную поддержку дестимулировали изменение структуры экономики. Начиная с 2015 г. объем перераспределяемой через бюджет нефтяной ренты устойчиво сокращается, что создает условия для изменения приоритетов бюджетных расходов.

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

3. «Самовоспроизводящийся» размер долга консолидированных бюджетов субъектов РФ при педантичном исполнении «указных» показателей окончательно перенесет проблему сбалансированности региональных бюджетов

на федеральный уровень, который уже не имеет собственных резервов для поддержания устойчивости не только бюджетной системы в целом, но и самого федерального бюджета. Проводимая бюджетная политика ведет к нарастанию фискального разрыва и ухудшению долгосрочной бюджетной устойчивости, что фактически означает откладывание кризисных явлений в государственных финансах на не совсем уже отдаленную перспективу.

### Дефицит и бюджетная стратегия

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

На фоне общего сокращения объема дефицита в плановом периоде существенно изменится соотношение источников его финансирования. (См. табл. 5.) В то время как в 2016

Таблица 5

Источники финансирования дефицита федерального бюджета на 2017–2019 гг., млрд. руб.

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

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

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