

Экспертное мнение на законопроект № 878973-6

«Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год»

В сентябре 2015 года Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу РФ законопроект № 878973-6 «Об особенностях составления и утверждения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на 2016 год». Документ предполагает внесение временных изменений порядка составления и утверждения проекта федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2016 год.

Это означает, что для федерального бюджета будет приостановлена норма Бюджетного кодекса об обязательном плановом периоде. Планирование будет заключаться только в прогнозе социально-экономического развития и основных направлений бюджетной, налоговой, таможенно-тарифной и денежно-кредитной политики.

Уточним, что, несмотря на это, долгосрочное бюджетное планирование сохранит своё действие и в текущем году Минфин и Минэкономразвития представят прогноз федерального бюджета до 2030 года.

Данные изменения продиктовала сложившаяся экономическая ситуация в России, связанная с геополитическими процессами и высокой волатильностью на финансовых и сырьевых рынках.

Отметим, что необходимость среднесрочного бюджетного планирования (как правило, на период 3 – 5 лет) является общепризнанной за рубежом. Безусловно, осуществление среднесрочного планирования обеспечивало взаимосвязь между стратегическими приоритетами государственного развития и тактическими мероприятиями, реализуемыми органами власти в текущем финансовом году.

Однако представляется, что обеспечение последовательности бюджетной политики и устойчивости бюджетов, как одной из важнейших задач среднесрочного бюджетного планирования, является скорее не результатом утверждения бюджетных проектировок на среднесрочный период, а

стабильности макроэкономической ситуации в совокупности с достоверными и реалистичными экономическими прогнозами. Отсюда следует, что принятие многолетних бюджетов само по себе не гарантирует преемственности и стабильности проводимой бюджетной политики, если сложившиеся экономические условия не позволяют с достаточной степенью надёжности прогнозировать параметры развития.

В настоящее время прогнозирование в России не позволяет с должной степенью достоверности осуществлять даже годовое бюджетное планирование, поскольку фактические показатели исполнения бюджетов отклоняются от запланированных параметров, а изменения в законы о бюджете на очередной финансовый год вследствие изменения основных бюджетных параметров вносятся, как правило, несколько раз в течение года.

Изменение проектных параметров федерального бюджета на 2014 год

Параметр	Проект бюджета на 2012 – 2014 гг.	Проект бюджета на 2013 – 2015 гг.	Проект бюджета на 2014 – 2016 гг.	Исполнено за 2014 г.	Отклонение от первоначального плана, %
Доходы, млрд. руб.	14091,8	14063,4	14238,8	14488,2	102,8
Расходы, млрд. руб.	14582,9	14207,0	13960,1	13821,6	94,8
Дефицит (-) / профицит (+), млрд. руб.	-491,1	-143,6	+278,6	-148,8	30,3
Государственный долг, млрд. руб.	9221,8	7590,3	6888,5	7241,17	78,5
Количество корректировок в течение года, раз	4	3	5		-

Составлено по Федеральным законам «О федеральном бюджете».

Сопоставление проекта федерального бюджета на 2012 – 2014 гг. с фактическим его исполнением на 01.01.2015 года показывает:

- рост совокупных доходов бюджета на 396 млрд. рублей;
- снижение расходов бюджета на 761 млрд. рублей;
- снижение дефицита бюджета на 342 млрд. рублей;
- снижение государственного долга почти на 2 трлн. рублей.

Решение задачи по повышению качества макроэкономического прогнозирования и бюджетного планирования требует создания системы максимального соответствия достигнутых в отчётном году параметров показателям, установленным на трёхлетний период.

Во-первых, необходимо организовать взаимосвязь между бюджетным планированием и составлением отчётности об исполнении бюджета. Поскольку отчёт формируется в начале следующего финансового года, выявленные недостатки бюджетного процесса прошлого года уже не учитываются при составлении бюджета на очередной год. Разрыв между отчётом об исполнении бюджета предыдущего года и планированием бюджета на очередной год приводит к тому, что неэффективные направления деятельности продолжают финансироваться, а на развитие новых приоритетов расходов недостаточно средств.

Во-вторых, немаловажную роль сыграет повышение среднесрочной стабильности бюджетного и налогового законодательства.

В-третьих, не менее важен и характер формирования бюджета. В Российской Федерации он осуществляется сверху вниз, когда зарубежная практика обратной последовательности снизу вверх свидетельствует о наилучших результатах. Так, в Германии формирование проект бюджета происходит следующим образом:

1. Определение органами местного самоуправления совместно с населением задач бюджетной политики на предстоящий год.

2. Вынесение органами местного самоуправления проекта бюджета на рассмотрение субъекта Федерации при возникновении недостаточности собственных финансовых, материальных, трудовых или иных ресурсов.

3. Утверждение проекта бюджета представительным органом субъекта Федерации.

4. Вынесение на рассмотрение Федерации проекта бюджета, в случае недостаточности финансирования из нижестоящих бюджетов.

В данном случае обеспечивается прозрачность параметров бюджета и его формирование на основе реальных потребностей как территорий, так и страны в целом. Применение подобного порядка формирования бюджетов в России устранил проблему финансирования неактуальных мероприятий и большого количества президентских национальных программ, дополняющих проект бюджета. Например, указы Президента отвечают реальным потребностям общества и имеют строго целенаправленный характер, однако не находят

достаточной финансовой основы для их осуществления (как это происходит, например, с реализацией «майских» Указов Президента РФ).

В-четвёртых, необходима целостная концепция формирования доходов и расходов бюджета. В настоящее время они существуют автономно, их взаимосвязь обнаруживается только при определении результатов исполнения бюджета. Кроме того, составление бюджетов в РФ основано на приоритете доходов над расходами. Однако первичность определения направлений деятельности позволит решать проблему снижения налоговой нагрузки не столько за счёт уменьшения налогов, сколько за счёт сокращения государственных расходов.

В-пятых, целесообразен пересмотр методов проектирования бюджетных показателей, которые не обеспечивают равномерность бюджетных расходов и поступлений. Использование основной массы государственных денег в конце года приводит не только к их неполному освоению, но и к нарастанию инфляции в начале следующего финансового года, что в конечном итоге подрывает макроэкономическую стабильность. По мнению многих экономистов, выходом из этой ситуации может служить создание эффективных институтов индикативного планирования и прогнозирования.

Таким образом, считаем переход к краткосрочному бюджетному планированию на 2016 год вынужденной мерой в сложившейся кризисной ситуации в экономике. Вместе с тем, придерживаемся позиции о необходимости, даже в условиях экономических потрясений, обеспечивать сценарный подход к планированию основного финансового документа страны. Убеждены в важности проработки различных вариантов развития: от самого пессимистичного до оптимистичного. Однако, чтобы видеть возможные угрозы в среднесрочном периоде, на наш взгляд, следует продолжить разрабатывать проект бюджета на трёхлетний период без вынесения его на утверждение Городской Думе.

Зам. директора, зав. отделом, д.э.н.

Н.с., к.э.н.



Т.В. Ускова

М.А. Печенская