



МОСКОВСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В.ЛОМОНОСОВА
(МГУ)
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Ленинские горы, Москва, ГСП-1, 119991.
Телефон: (495) 939-29-13, Факс: (495) 939-08-77

12.10.2018 № 529-18/114-03(4)

На № _____

Председателю комитета
Государственной Думы
по бюджету и налогам
Макарову А.М.

Уважаемый Андрей Михайлович!

В ответ на Ваш запрос №3.7-6/983 от 2 октября 2018 года направляю заключение экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова по проекту федерального закона №556362-7 «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

С уважением,

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



Аузан А.А.

Экспертное заключение

на проект федерального закона №556362-7

«О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и другие законопроекты бюджетного пакета

1) При анализе законопроекта «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и других документов бюджетного пакета, прежде всего, имеет смысл остановиться на основных характеристиках итогов экономической политики за истекший период, на которые опирается представленный в Государственную Думу бюджет.

В 2017 г. после двухлетнего спада российская экономика снова продемонстрировала рост, который продлится и в текущем году. Тем не менее констатация в Основных направлениях налоговой, бюджетной и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (ниже - ОННБТПП) выхода на «устойчивую траекторию экономического роста»¹, очевидно, преждевременна. Достигнутый к настоящему моменту подъем российской экономики, заметно уступающий не только показателям большинства соседних государств, но и среднемировым темпам, во многом опирается на внешние конъюнктурные факторы (главным образом, высокие цены на нефть) и не подкреплён соответствующими внутренними позитивными изменениями.

Действительно, особо отмеченное в документе восстановление инвестиций в основной капитал к настоящему моменту вступило в стадию замедления при том, что даже докризисные (2007-2008 гг.) уровни капиталовложений еще далеко не достигнуты; о «снижении неопределенности» и «улучшении деловых настроений», судя по настроениям бизнеса (в частности, неустойчивым значениям индикатора PMI), также говорить пока не приходится. Так, текущие результаты ведущей отрасли инвестиционного комплекса, строительной, практически на 10% уступают показателям десятилетней давности.

Кроме того, нынешний прирост реальных располагаемых доходов населения, непрерывное ежемесячное сокращение которых ранее наблюдалось на протяжении более чем четырех лет (2014-2017 гг.), явно недостаточен с точки зрения обеспечения прочной основы для экономического роста в виде

¹ ОННБТПП, стр. 3

потребительского спроса, опирающегося на внутренние факторы. Как результат, оборот розничной торговли сегодня вернулся лишь примерно к уровням трехлетней давности.

Таким образом, исходные позиции для формирования целевых установок государственной политики в бюджетной сфере коренным образом отличны от заявленных в ОННБТПП: вместо закрепления устойчивых позитивных трендов в российской экономике необходимо сначала добиться их формирования. Стимулирующая роль представленного проекта бюджета в этой связи представляется явно недостаточной.

2) Необходимо отметить, тем не менее, что бюджетный законопроект на 2019-2021 гг. знаменует собой кардинальное изменение политики по сравнению с предыдущим периодом, обозначая переход от предельно консервативной тактики бюджетной консолидации к фискальному расширению. Так, по сравнению с доходами, заложенными на 2019 г. при принятии закона о федеральном бюджете в 2018 г.², доходы федерального бюджета должны увеличиться в следующем году на 3,8 п.п. ВВП, 4,41 трлн руб. и 28,4%, а расходы - на 1,1 п.п. ВВП, 1,66 трлн руб. и на 10,2% соответственно. Хотя в бюджетных документах сохраняется традиционный для последних лет стабилизационный лейтмотив, одновременно проявляются и акценты, связанные с активизацией мер бюджетной политики, которые направлены на расширение потенциала экономического роста, налоговое и расходное стимулирование, приоритизацию определенных направлений ассигнований и пр.

Нельзя не приветствовать и фактический отказ в долгосрочном бюджетном прогнозе³ от заложенных в аналогичном прошлогоднем правительственном документе тенденции поступательной расходной консолидации, вплоть до сокращения ассигнований федерального бюджета в долгосрочной перспективе на 4,5 п.п. от ВВП или примерно на треть⁴. В нынешнем долгосрочном прогнозе, практически не содержащем конкретных численных ориентиров бюджетной политики на длительную перспективу, подобного рода абсурдные постановки отсутствуют.

3) Однако при этом говорить об отказе от «стабилизационного» духа бюджета нельзя: запланированный ранее на 2019 г. дефицит в размере 0,8%

² *Федеральный закон от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».*

³ *Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года.*

⁴ *Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2035 года, таблица 3.2.2.1, стр. 38.*

ВВП⁵ сменяется профицитом в размере 1,8% ВВП (плюс 2,75 трлн руб.). Иными словами, мы имеем дело с возвращением к политике и практике ускоренного накопления бюджетных фондов.

Тем самым дополнительные бюджетные ресурсы, мобилизованные благодаря таким шагам, как увеличение НДС на 2 п.п. и повышение пенсионного возраста, будут непосредственно направляться в 2019-2021 гг. в Фонд национального благосостояния (ФНБ). С финансовой точки зрения данные фискальные меры фактически представляют собой трансферт средств российских домохозяйств и бизнеса (или прямой вычет из совокупного внутреннего спроса в условиях неустойчивой экономической динамики) на приобретение иностранных активов государственного сектора.

В этом свете, по меньшей мере, представляется серьезной ошибкой поспешность, проявленная при повышении НДС уже с 2019 г. (+525 млрд. рублей к бюджетным доходам): для ФНБ, который в течение следующего года должен увеличиться на 4,1 трлн руб. или почти в 8 раз больше дополнительных поступлений от НДС, последние вовсе не являются принципиальными. Если же за счет всемерного наращивания профицита фактически формируется своеобразная «подстраховка» от ужесточения санкций в долговой сфере, об этом нужно прямо заявить: налогоплательщики должны отдавать себе отчет о реальной цене политики, проводимой сегодня в стране.

Объем ФНБ, судя по всему, должен превзойти пороговую отметку в 7% от ВВП уже после зачисления дополнительных нефтегазовых доходов текущего года. Однако в условиях действующего режима исполнения бюджетного правила это произойдет только во второй половине 2019 г. Столь длительные технические лаги по зачислению средств в ФНБ представляются чрезмерными, не позволяя текущим учетным остаткам отражать реальную ситуацию с поступлением нефтегазовых доходов и исполнением бюджета в целом; эта практика должна быть изменена.

В любом случае, очевидно, что в бюджетном процессе во главу угла была поставлена мобилизация бюджетных доходов, в результате чего налоговая и расходная политика оказались раскоординированными. Это не может не нанести ущерба текущим перспективам экономического развития страны.

⁵ *Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. №362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».*

Между тем благодаря высоким нефтяным котировкам бюджетные результаты в последние месяцы вновь характеризуются нарастанием удельного веса нефтегазовых доходов (в августе с.г. - практически до половины от общей величины доходов). Таким образом, заявлять о преодолении сырьевой зависимости в бюджетной сфере, как это делается в представленных в Госдуму документах⁶, пока явно преждевременно.

Не стоит также переоценивать результаты применения новых бюджетных правил для повышения предсказуемости внутренних экономических условий. Так, недавняя предкризисная ситуация в валютной сфере была купирована главным образом благодаря приостановке действия механизма покупки Минфином валюты у Банка России на открытом рынке, являющегося составной частью бюджетных правил⁷. В свою очередь, успехи в ограничении роста цен посредством сжатия денежного предложения пока не привели к заметному снижению оценок текущей инфляции и инфляционных ожиданий со стороны населения⁸; в результате Банк России перешел от медленного снижения ключевой ставки к политике ее повышения. Все эти факты опять же демонстрируют нерелевантность основной бюджетной установки на «закрепление позитивных тенденций» в российской экономике.

4) Дополнительным свидетельством неэффективности бюджетной политики и избыточности налоговых изъятий служит также устоявшаяся практика внутригодового размещения средств бюджетов на краткосрочных депозитах и заключения сделок репо. Ежемесячно оборот подобных операций Федерального казначейства исчисляется триллионами рублей⁹. Столь масштабное рефинансирование банковской системы (главным образом госбанков) за счет средств бюджета противоречит логике нормальной экономической политики. Если бюджетная система не в состоянии своевременно «переварить» средства, изъятые у налогоплательщиков, эти средства должны быть им возвращены, как это принято в практике многих государств. Возврат налогов, которые частный сектор способен использовать гораздо эффективнее государственного, может служить мощным фактором стимулирования экономики.

⁶ ОННБТТП, стр. 4-6.

⁷ Сообщение пресс-службы Банка России от 14 сентября 2018 г.

⁸ Инфляционные ожидания и потребительские настроения населения. Банк России, сентябрь 2018 г.

⁹ <http://roskazna.ru/finansovye-operacii/razmeshhenie-sredstv-byudzheta-rf-na-bankovskie-depozity/>;
<http://roskazna.ru/finansovye-operacii/pokupka-i-prodazha-cennykh-bumag-po-dogovoram-repo/>.

5) Принятые решения по повышению пенсионного возраста носят очевидно запоздалый и несистемный характер и, не будучи подкрепленными другими мерами социально-экономической политики, к сожалению, не приводят к полному устранению отмеченного нами в прошлогоднем отзыве на проект федерального бюджета на период 2018-2020 гг. источника неопределенности. Остаются, в частности, неясными как судьба сформированных к настоящему моменту пенсионных накоплений граждан, так и будущие перспективы накопительной составляющей пенсий. Несмотря на переход от дефицитного к суперпрофицитному бюджету (профицит за первые 9 месяцев 2018 г. превысил 2,5 трлн руб. или 3,5% ВВП), долгосрочные финансовые ресурсы пенсионной системы, столь необходимые в настоящий момент для обеспечения восстановления инвестиционного процесса в частном секторе, по-прежнему остаются «замороженными».

б) Необходимо отметить, что структура расходов консолидированного бюджета по разделам функциональной классификации по отношению к ВВП в 2019-2021 гг. меняется незначительно (в основном, в пределах $\pm 0,1$ п.п.)¹⁰. Несмотря на увеличение финансирования национальных проектов и инвестиционных программ, несовершенная функциональная структура расходов бюджета по-прежнему жестко законсервирована. Единственное исключение - планируемое урезание к 2021 г. ассигнований на социальную политику на 0,6 п.п. Таким образом, хотя по сравнению с изначальными проектировками федерального бюджета-2018 имеет место общее увеличение финансирования расходов более чем на четверть, структурного маневра, направленного на качественное изменение расходных приоритетов консолидированного бюджета, в рамках очередной бюджетной трёхлетки не планируется, если не считать сокращения социальных обязательств государства.

Одновременно есть серьезные опасения, что увеличение бюджетных ассигнований будет направлено в основном на централизованную реализацию громких масштабных проектов (например, «Борьба с онкологическими заболеваниями») но не приведет к увеличению финансирования бюджетной сети (в частности, первичного медицинского звена), обеспечивающей базовое качество обслуживания населения и, в конечном счете, – эффективность национальных проектов на макроуровне. Тот факт, что значительная часть проектных ресурсов бюджета пока не распределена, свидетельствует о неготовности исполнительных органов к

¹⁰ ОННБТТП, таблица 4.4.2, стр. 73

реализации проектов даже в их нынешней, упрощенной идеологии и, следовательно, - о целесообразности их переформатирования.

Между тем заявленное на 2019-21 гг. повышенное финансирование «новых» национальных проектов в размере 5,6 трлн руб. более чем на 1 трлн руб. (или почти на 20%) обеспечено реализуемым уже в течение 10 лет федеральным проектом «материнского капитала», эффективность которого даже с точки зрения поставленных в нем задач вызывает у специалистов самые серьезные сомнения¹¹. Кроме того, в последнее время увеличивается доля материнского капитала, направляемого на первоначальный ипотечный взнос, что, как следует из недавнего исследования НИУ ВШЭ¹², в условиях недостаточного уровня доходов большинства охваченных программой семей, может приводить к махинациям или затягиванию домохозяйств в долговую петлю.

7) Острейшей проблемой нашей страны остается региональное неравенство и перераспределительные усилия бюджетной политики в данной сфере явно недостаточны. Так, в недавнем докладе Всемирного банка отмечается, что «Россия имеет самый высокий уровень регионального неравенства среди крупных стран с развивающейся экономикой, таких, как Бразилия, Китай и Индия»¹³. В Европе и Центральной Азии Россия занимает третье место по величине межрегиональных различий в доходах¹⁴. Таким образом, выводы, сделанные в ОННБТТП в отношении позитивных тенденций региональных финансов, не отражают всей сложности положения в сфере бюджетного федерализма.

Вместо расширения практики выравнивающих трансфертов, обеспечивающих упорядоченное перераспределение средств, она, напротив, сворачивается: доля дотаций как наиболее предсказуемого и устойчивого источника доходов субъектов федерации в межбюджетных трансфертах должна сократиться к 2020 г. по сравнению с 2018 г. на 7,8 п.п. Таким образом, по-прежнему преобладает неэффективный режим «ручного управления», в рамках которого не удастся найти решение проблем

¹¹ См. например, Слонимчик, Ф., & Юрко, А. (2016). Оценка влияния политики материнского капитала в России. Демографическое обозрение, 2(3), 30-68; Терентьев И., Волкова О. Как власти впустую потратили на маткапитал 1 триллион рублей». РБК, 28 апреля 2015 г. (<https://www.rbc.ru/society/28/04/2015/553f90d29a79470b70a108ff>).

¹² Мануйлова А. Материнский капитал не натягивается на квадратные метры. Коммерсант №186, от 11.10.2018. стр. 2 (<https://www.kommersant.ru/doc/3766238>).

¹³ Bussolo, Maurizio; Davalos, Maria E.; Peragine, Vito; Sundaram, Ramya. 2018. *Toward a New Social Contract: Taking on Distributional Tensions in Europe and Central Asia. Europe and Central Asia Studies*. Washington, DC: World Bank, p. 76.

¹⁴ *Ibid*, pp.66-67.

кризисного состояния бюджетов целого ряда регионов и общего регионального неравенства.

Резюмируя, нужно отметить в первую очередь следующее.

- представленный в Государственную Думу пакет правительственных бюджетных законопроектов на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов опирается на излишне оптимистичную оценку экономической ситуации;
- несмотря на наметившийся отход от чисто стабилизационных подходов в бюджетной политике, она по-прежнему преследует во многом «защитные», консервативные цели;
- принятое в 2018 году решение о повышении НДС было ошибочным, поскольку мобилизованные ценой замедления экономического роста и ускорения инфляции финансовые ресурсы в 2019-2021 гг. в соответствии с действующей конструкцией бюджетного правила будут направлены на увеличение бюджетного профицита и не смогут быть в полной мере использованы в российской экономике;
- несмотря на заявленное концентрированное увеличение расходов на национальные проекты, функциональная структура расходов консолидированного бюджета России в ходе предстоящей «трехлетки» не претерпевает коренных позитивных изменений; скорее всего, национальные проекты, традиционно реализуемые по схеме «сверху вниз», не достигнут тех качественных результатов, которые могли бы проявиться, если бы эти проекты реализовывались «снизу вверх» и опирались на широкие улучшения социально-экономической инфраструктуры на местах, одновременно преодолевая межрегиональное неравенство.

Таким образом, бюджет на 2019 год и плановый период 2020-2021 годов во многом не отражает экономических реалий, опирается на ложные предпосылки и ориентирован на цели, которые не могут считаться полностью релевантными. Заложенные в бюджете меры экономической политики могут привести лишь к точечным и локальным подвижкам, но в любом случае не помогут добиться столь необходимых сегодня качественных изменений в экономике и социальной сфере России.