**ЗАКЛЮЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УНИВЕРСИТЕТА «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ» НА ПРОЕКТ ЗАКОНА О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2016 ГОД**

Оглавление

[1. Макроэкономическая ситуация и перспективы роста доходов 2](#_Toc434260588)

[2. Структурные проблемы расходной части бюджета 3](#_Toc434260589)

[3. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета субъектам Российской Федерации 8](#_Toc434260590)

[4. Расходы на образование 12](#_Toc434260591)

[5. Расходы на здравоохранение 15](#_Toc434260592)

[6. Расходы в целях социальной защиты населения 16](#_Toc434260593)

[7. Бюджетные расходы на науку 21](#_Toc434260594)

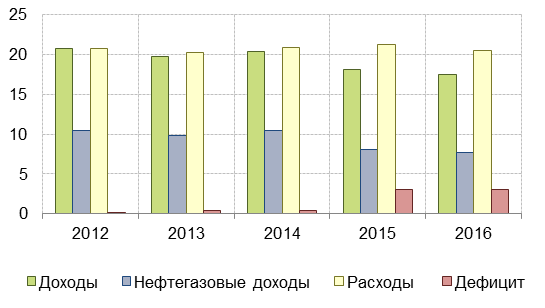
[8. О резервах повышения эффективности бюджетных расходов 23](#_Toc434260595)

# 1. Макроэкономическая ситуация и перспективы роста доходов

Проект закона о федеральном бюджете на 2016 год основан на достаточно консервативном прогнозе развития экономики, предполагающем, что при цене на нефть в 50 долл. за баррель российский ВВП вырастет на 0,7%. Следует отметить, что распространены и более пессимистические оценки перспективной экономической динамики. В краткосрочном прогнозе МВФ, опубликованном в октябре 2015 года, спад ВВП в 2015 году оценивается в 3,8%, что практически совпадает с оценкой Минэкономразвития России. На 2016 год для России прогнозируется дальнейшее уменьшение ВВП на 0,6%, при ускорении роста мировой экономики с 3,1% до 3,6%. При этом, оценка МВФ динамики мировых цен на нефть даже несколько оптимистичнее, чем у Минэкономразвития России.

В наборе документов, направленных в Государственную Думу, присутствуют «Основные направления бюджетной политики на 2016-2018 годы», подготовленные в июле текущего года под уже устаревший макроэкономический прогноз с ценой нефти 60 долл. за баррель (на 2016 год). Это, однако, позволяет легко сравнивать прежние и новые проектировки. По сравнению с июльским вариантом, ожидаемые в 2016 году доходы федерального бюджета снижены на 220 млрд. руб., а планируемые расходы увеличены на 234 млрд. руб. В настоящее время основной макроэкономической проблемой построения федерального бюджета является балансировка доходов и расходов бюджета в условиях резкого падения цен на нефть. Проект бюджета на 2016 год показывает, что решение этой проблемы отложено на последующие годы. Этот тезис иллюстрируется данными (Рис. 1: при резком сокращении доходов федерального бюджета относительно ВВП (на 3 процентных пункта по сравнению с 2014 годом), снизить уровень расходов федерального бюджета относительно ВВП практически не удается).

**Рис. 1. Доходы, расходы и дефицит федерального бюджета, % ВВП**



*Источник:* Минфин России, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ

В соответствии с проектом закона о федеральном бюджете на 2016 год, доходы бюджета должны составить 13738,5 млрд. руб. против 13251 млрд. руб. в 2015 году (ожидаемое исполнение). Чтобы выйти на этот объем, был мобилизован ряд дополнительных доходных источников. Крупнейшим из них является повышение налоговой нагрузки в нефтяном секторе экономики. На 2016 год сохраняется ставка вывозной пошлины на нефть на уровне 42% наряду с ранее запланированным (заложенным в Налоговый Кодекс) повышением налога на добычу полезных ископаемых на нефть. Ранее предполагалось, что ставка вывозной пошлины на нефть в 2016 году будет снижена до 36%. Дополнительные бюджетные доходы от такого «налогового маневра» в нефтяном секторе составляют около 200 млрд. руб. Дополнительно 112 млрд. руб. Правительство намерено получить за счет увеличения НДПИ на газ и газовый конденсат. Среди других экстренных мер по повышению доходов федерального бюджета выделим сохранение до конца 2016 года нормы в отношении зачисления в федеральный бюджет доходов от управления средствами Резервного фонда и ФНБ и повышение до 90% доли прибыли Банка России, подлежащей зачислению в федеральный бюджет.

Повышение налоговой нагрузки в газовом секторе выглядит оправданным, поскольку в настоящее время ее уровень значительно ниже, чем в нефтяном секторе. Налоговая нагрузка в нефтяном секторе достаточно высока. Трудно экспертно оценить, как повлияет ее повышение на объем добычи нефти и инвестиционные проекты в 2016 году, можно оценить только падение прибыли у нефтяных компаний. В то же время, понятно, что самые дорогие проекты в нефтедобыче при повышении налогообложения становятся нерентабельными. Кроме того, необходимо принимать во внимание, что российская нефтедобыча в целом будет перемещаться на восток и север, что неизбежно приведет к росту себестоимости нефти. Поэтому, проблематичным является дальнейшее использование инструмента повышения налоговой нагрузки в нефтяном секторе в 2017, 2018 и последующих годах.

Увеличение опоры бюджета на нефтегазовые поступления (даже несмотря на снижение их доли до 43% против 45% в бюджете на 2015 год) с точки зрения бюджетной устойчивости вызывает опасения ввиду отсутствия перспектив их замещения другими доходами (ожидаемый рост ненефтегазовых поступлений не превышает 4%). Между тем, негативную динамику российского экспорта формируют не только низкие цены на нефть, металлы и промышленные товары на мировых рынках, но и усиление конкуренции за поставки углеводородов в Европу и перспективы сокращения зависимости европейских потребителей от российских энергоносителей. Указанные процессы увеличивают неопределенность не только относительно цен, но и относительно будущих объемов экспорта углеводородов. Увеличение в таких условиях опоры федерального бюджета на нефтегазовые поступления в долгосрочном плане большого смысла не имеет.

# 2. Структурные проблемы расходной части бюджета

Повышение доходов федерального бюджета, в том числе за счет повышения налоговой нагрузки, позволило увеличить расходы федерального бюджета при заданном «сверху» дефиците в 3% ВВП. Структура расходов бюджета и расходные приоритеты за последние пять лет заметно изменились.

**Таблица.1. Структура расходов федерального бюджета, %**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| **Всего** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** |
| Общегосударственные вопросы | 6,3 | 6,4 | 6,3 | 7,2 | 7,1 |
| Силовой блок | 28,4 | 31,2 | 30,8 | 33,0 | 32,1 |
| в т. ч.: национальная оборона | 14,1 | 15,8 | 16,7 | 20,1 | 19,5 |
| в т. ч.: национальная безопасность | 14,3 | 15,5 | 14,1 | 12,9 | 12,6 |
| Национальная экономика | 15,3 | 13,9 | 13,9 | 14,7 | 15,9 |
| ЖКХ | 1,8 | 1,3 | 0,8 | 0,8 | 0,5 |
| Охрана окружающей среды | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,4 |
| Образование | 4,7 | 5,0 | 4,3 | 4,1 | 3,6 |
| Культура | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,6 |
| Здравоохранение | 4,8 | 3,8 | 3,6 | 3,4 | 3,0 |
| Социальная политика | 29,9 | 28,7 | 23,3 | 27,0 | 27,7 |
| в т. ч.: пенсионное обеспечение | 21,1 | 20,5 | 15,2 | 18,4 | 19,1 |
| Физкультура и спорт | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 |
| СМИ | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Обслуживание долга | 2,5 | 2,7 | 2,8 | 3,8 | 4,0 |
| Межбюджетные трансферты | 4,6 | 5,0 | 5,5 | 4,0 | 4,1 |

*Источник:* Минфин России, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

*Примечание:* данные за 2014 год по расходам в целом и расходам по разделу «Национальная экономика» взяты без учета расходов на ОФЗ в размере 1 трлн руб. Данные за 2015 год приведены в соответствии с уточненной бюджетной росписью.

В структуре расходов федерального бюджета (см. Табл. 1), прежде всего, выделим рост общегосударственных расходов. Несмотря на все декларации о снижении расходов на управление, их доля в бюджете неуклонно растет: по сравнению с 2012 годом в 2015-2016 годах этот рост составил 08-0,9 процентных пункта.

Расходы на оборону в 2015 году выросли по сравнению с 2012 годом на 5 процентных пунктов и на 72% в номинальном выражении. В проекте бюджета на 2016 год эти расходы стабилизированы на уровне 2015 года. Таким образом усилия, направленные на сокращение расходов на силовой блок (такие предложения были первоначально отражены и в ОНБП, и в предварительных версиях бюджета), не увенчались успехом. Следует отметить, что массированный рост оборонных расходов в 2015 году (на 25% г/г в номинальном выражении и почти на 8% в реальном выражении), создав дополнительный спрос на промышленную продукцию, тем не менее, не позволил переломить общую негативную динамику промышленности. По нашим оценкам, в 2014 году вклад промышленных отраслей, напрямую зависящих от бюджетного финансирования (в основном это оборонный заказ и закупки РЖД) обеспечил 1,1 п.п. из 1,7 п.п. роста промышленного производства по итогам года. За первые восемь месяцев текущего года вклад тех же секторов в динамику промышленности был отрицательным и составил минус 0,6 п.п. при суммарном падении промышленности за январь-сентябрь на 3,2% год к году.

Несмотря на некоторое повышение суммарной доли расходов на социальный блок, бюджет 2016 года нельзя назвать «социальным» с точки зрения заботы о развитии социальной сферы. Основные изменения в части пенсий свелись к сокращению масштабов запланированной индексации (до 4%, что означает реальное сокращение пенсий на 3–4% при ожидаемой в 2016 году среднегодовой инфляции 7,4%) и очередной (третий год подряд) заморозке накопительной части. Назревшие реформы в этой сфере (в частности, повышение пенсионного возраста) были вновь отложены, несмотря на снижение темпов роста доходов (по итогам первого полугодия 2015 года объем налогов и страховых взносов, уплаченных в Пенсионный фонд, вырос всего на 4,8%).

Рост доли затрат по разделу «Национальная экономика» обусловлен включением в него резерва в 342 млрд. руб. для реализации мероприятий, осуществляемых на основании отдельных решений Президента России. При этом по большинству подразделов раздела «Национальная экономика» расходы снижаются. Например, расходы на прикладные научные исследования в области национальной экономики снижаются почти вдвое.

Еще в большей степени отход от «социального» характера бюджета проявился в динамике расходов на образование и здравоохранение, вытеснение которых приняло системный характер и проявляется в опережающем сокращении этих расходов и по доле в бюджетных расходах, и в номинальном, и в реальном выражении. Расходы на образование в проекте федерального бюджета сокращаются в 2016 году, по сравнению с 2015 годом ‑ в номинальном выражении ‑ на 8,5%. Частично это объясняется тем, что федеральный бюджет «сбрасывает» расходы на дошкольное и профессиональное образование, которые, в соответствии с разделением бюджетных полномочий должны финансироваться с регионального бюджетного уровня. Следует отметить, что возможности для финансирования дополнительных обязательств в сфере образования у региональных бюджетов зачастую отсутствуют. Уже в 2015 году в условиях недостатка доходов и источников финансирования дефицита, многие регионы приступили к номинальному сокращению расходов. В январе-августе 2015 года по сравнению с тем же периодом прошлого года объем номинальных расходов сократили 18 регионов. При этом 27 регионов за тот же период сократили в номинальном выражении расходы на образование, 9 из них более чем на 5%.

Одновременно сокращаются расходы и на высшее образование (См. Табл. 2 и Рис. 2). В 2016 году эти расходы в неизменных ценах составят всего 78% от уровня 2012 года.

Таблица.2. Расходы по разделу «Образование» и подразделам, млрд. руб.

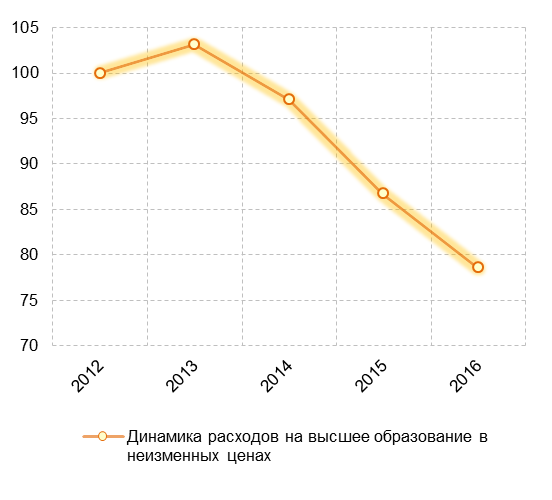
|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| **Образование, всего** | **603,8** | **672,3** | **638,3** | **632,0** | **578,6** |
| Дошкольное образование | 6,9 | 57,7 | 55,8 | 36,3 | 5,3 |
| Общее образование | 89,6 | 67,0 | 30,2 | 36,9 | 26,8 |
| Профессиональное образование | 10,1 | 9,3 | 10,0 | 10,0 | 8,3 |
| Переподготовка и повышение квалификации | 6,4 | 6,8 | 8,1 | 7,6 | 7,6 |
| Высшее профессиональное образование | 448,1 | 495,6 | 498,2 | 517,0 | 504,0 |
| Молодежная политика и оздоровление детей | 5,4 | 5,6 | 7,3 | 1,5 | 0,8 |
| Прикладные  научные исследования в области образования | 13,6 | 8,6 | 15,3 | 13,1 | 12,4 |
| Другие вопросы в области образования | 23,7 | 21,6 | 13,4 | 9,5 | 12,4 |

*Источник:* Минфин России

*Примечание:* Данные за 2015 год приведены в соответствии с уточненной бюджетной росписью.

Расходы на здравоохранение в проекте бюджета на 2016 год по сравнению с 2015 годом сокращаются на 8%. Делать выводы о сокращении бюджетного финансирования здравоохранения на основе только этих данных не вполне правомерно, поскольку здравоохранение финансируется преимущественно из фондов ОМС, а также с регионального бюджетного уровня. Для всеобъемлющей оценки ожидаемых бюджетных затрат на здравоохранение в 2016 году были использованы скорректированные данные ОНБП на 2016-2018 годы, с учетом того, что предпосылки построения бюджета существенно изменились.

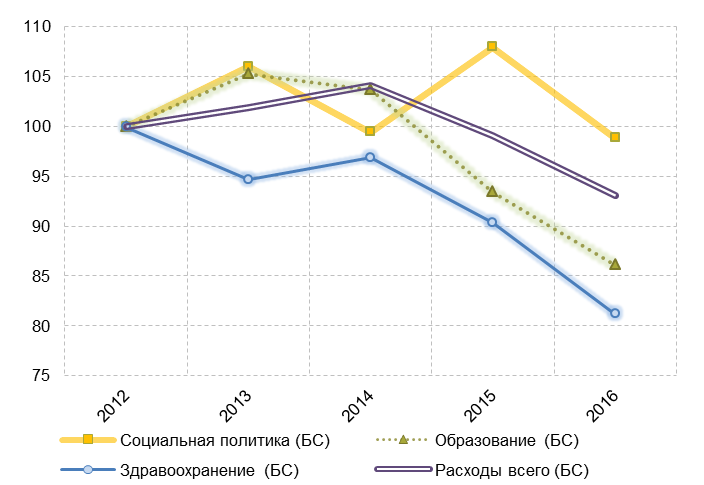
**Рис. 2. Динамика объема расходов федерального бюджета на высшее образование в неизменных ценах (2012 год =100%)**



*Источник:* Минфин России, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

С учетом вышеупомянутой корректировки, были сделаны также оценки расходов расширенного правительства на 2016 год на образование и социальную политику и рассчитана динамика этих расходов в неизменных ценах с 2012 года. Результаты расчетов представлены на Рис. 3. В соответствии с нашими оценками, в 2016 году в неизменных ценах расходы на образование из бюджетов всех уровней сократятся, по сравнению с 2012 годом на 14%, расходы на здравоохранение – **почти на 20%**.

**Рис. 3. Динамика объема расходов бюджетной системы (БС) в целом, расходов на образование, здравоохранение, социальную политику (2012 год =100%)**



*Источник:* Минфин России, расчёты Института «Центр развития» НИУ ВШЭ.

Не первый год ухудшает «качество бюджета» и рост доли секретных и непрозрачных расходов. Если в 2013–2015 гг. это происходило за счет опережающего увеличения затрат на силовой блок, то в бюджете 2016 года добавились дополнительные резервы на поддержку отраслей, социальную поддержку населения и гуманитарную помощь жителям других государств. Очевидно, что распределение этих средств предполагается осуществлять в ручном режиме. Третьим направлением, которое может существенно ухудшить прозрачность расходования бюджетных средств, является предложение о засекречивании госзакупок силовых ведомств, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Общий объем пока еще открытых госзакупок только по линии МВД в 2015 году согласно уточненной бюджетной росписи составит 114 млрд. руб.

Подводя итог данного раздела, следует отметить, что хотя федеральный бюджет на 2016 год сведен с довольно большим дефицитом, задача сокращения бюджетных расходов относительно ВВП отложена на последующие годы, хотя времени для ее решения не остается. Хотя последнее решение не угрожает краткосрочной стабильности бюджета (на исполнение обязательств 2016 года резервного фонда хватит), его дальнейшие перспективы стали еще менее определенными. Несмотря на принятые непопулярные в социальном отношении решения об ограниченной индексации пенсий, расходы на пенсионное обеспечение продолжают расти. Это означает, что реформировать пенсионную систему все равно придется, но скорее всего в еще менее благоприятных условиях. И, наконец, расходы на образование и здравоохранение быстро снижаются не только на федеральном уровне, но и на уровне бюджетной системы в целом.

# 3. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета субъектам Российской Федерации

Несмотря на сохранение напряженной ситуации с исполнением региональных бюджетов, проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» предусматривает сокращение общего объема межбюджетных трансфертов в 2016 г. в номинальном выражении на 3,9%. Данное сокращение складывается за счет разнонаправленной динамики номинальных расходов по подразделам межбюджетных трансфертов. Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований снижаются на 2,3% за счет значительного (на 24,2%) сокращения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, и хотя удельный вес дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в межбюджетных трансфертах общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в 2015 г. почти 3 раза выше, чем у дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов, их рост на 5,5% не может полностью предотвратить сокращения расходов на межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Субсидии и субвенции в 2016 г. по отношению к 2015 г. снижаются на 17,5% и 11,5% соответственно. Увеличение более чем на треть иных межбюджетных трансфертов уменьшает величину снижения общего объема межбюджетных трансфертов, но не предотвращает полностью их снижения в силу небольшого - 11,7% в 2015 г. - удельного веса этих расходов в общем объеме межбюджетных трансфертов.

**Таблица 3. Межбюджетные трансферты в 2014–2016 гг. (млн. руб.)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2014 г.\* | 2015 г.\*\* | 2016 г.\*\*\* |
| Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в т.ч.: | 774699 | 662828 | 647370 |
| выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации | 439772 | 487772 | 514600 |
| дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов | 334927 | 175056 | 132771 |
| Субсидии | 409875 | 425636 | 351048 |
| Субвенции | 308165 | 363016 | 321299 |
| Иные межбюджетные трансферты | 114236 | 192096 | 259302 |
| Итого | 1606975 | 1643575 | 1579020 |

Примечания:

\* Кассовое исполнение федерального бюджета по состоянию на 01.01.2015 г.

\*\* Уточненная роспись по состоянию на 01.03.2015 г.

\*\*\* Приложение № 14 к пояснительной записке к проекту федерального закона "О федеральном бюджете на 2016 год"

Общий объем расходов на межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации в реальном выражении в ценах 2014 года сокращается еще заметнее в 2016 году, чем номинальные расходы на межбюджетные трансферты.

Темп сокращения общего объема межбюджетных трансфертов и межбюджетных трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в 2016 г. замедляется по сравнению с 2015 годом. В 2016 году замедляется темп сокращения дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Продолжается сокращение субсидий и субвенций. Следует также отметить очень значительный рост иных межбюджетных трансфертов в 2016 году в ценах 2014 г.

**Таблица 4. Межбюджетные трансферты в 2014–2016 гг. в реальном выражении (в ценах 2014 г.)**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. |
| Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в т.ч.: | 100,0 | 76,2 | 70,0 |
| выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации | 100,0 | 98,8 | 98,0 |
| дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов | 100,0 | 46,6 | 33,2 |
| Субсидии | 100,0 | 92,5 | 71,7 |
| Субвенции | 100,0 | 105,0 | 87,3 |
| Иные межбюджетные трансферты | 100,0 | 149,8 | 190,1 |
| Итого | 100,0 | 91,1 | 82,3 |

Расходы на межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации из федерального бюджета в 2016 г. снижаются также по отношению к ВВП. Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по отношению к ВВП сокращаются с 0,9% до 0,82% ВВП, что вызвано заметным уменьшением реальных размеров дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Общий объем межбюджетных трансфертов сокращается с 2,24% ВВП в 2015 г. до 2,01%.

**Таблица 5. Межбюджетные трансферты в 2014–2016 гг. в % к ВВП**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г.\* |
| Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в т.ч.: | 1,08 | 0,90 | 0,82 |
| выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации | 0,62 | 0,66 | 0,65 |
| дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов | 0,47 | 0,24 | 0,17 |
| Субсидии | 0,57 | 0,58 | 0,45 |
| Субвенции | 0,43 | 0,49 | 0,41 |
| Иные межбюджетные трансферты | 0,16 | 0,26 | 0,33 |
| Итого | 2,25 | 2,24 | 2,01 |

*Примечание: для расчета отношения в 2016г. использован размер ВВП по базовому вариант прогноза МЭР до 2018 г.*

Доля расходов на межбюджетные трансферты из федерального бюджета субъектам Российской Федерации в 2016 году также снижается по отношению к общему объему расходов федерального бюджета. Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований сокращаются из-за снижения удельного веса дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов в общих объемах расходов федерального бюджета. Субсидии и субвенции также уменьшаются по отношению к общему объему расходов федерального бюджета.

**Таблица 6. Межбюджетные трансферты в 2015–2016 гг. в % к общему объему расходов федерального бюджета**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 2015 г. | 2016 г. |
| Межбюджетные трансферты общего характера бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в т.ч.: | 4,3 | 4,0 |
| выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации | 3,2 | 3,2 |
| дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов | 1,1 | 0,8 |
| Субсидии | 2,8 | 2,2 |
| Субвенции | 2,4 | 2,0 |
| Иные межбюджетные трансферты | 1,2 | 1,6 |
| Итого | 10,7 | 9,8 |

Субъекты Российской Федерации скорее всего не смогут компенсировать влияние сокращения расходов на межбюджетные трансферты из федерального бюджета субъектам Российской Федерации в 2016 году. В последние месяцы 2013 года начался быстрый рост государственного долга субъектов Российской Федерации, который увеличился на треть по сравнению началом 2013 года. В 2014 г. рост государственного долга субъектов Российской Федерации продолжился: за год он вырос на 20%. На 1 июня 2015 года стало очевидно, что регионы пока не могут снизить размер своего долга, который по данным Минфина составлял на эту дату 2093 млрд. руб., тогда как 1 января 2015 г. он формировался на уровне 2089 млрд. руб. Правительством Российской Федерации принимались серьезные меры, чтобы улучшить ситуацию с высоким и не снижающимся уровнем государственного долга субъектов Российской Федерации. Однако их оказалось недостаточно и в августе было принято решение об изменении правил предоставления бюджетных кредитов субъектам Федерации (принятия постановления от 25 августа 2015 года №886 «Об изменении правил предоставления бюджетных кредитов субъектам Федерации»), которое предусматривает возможность погашения коммерческой задолженности регионов за счёт бюджетных кредитов и рефинансирования задолженности по бюджетным кредитам. Тем не менее, в условиях сокращения объема трансфертов мер, установленных данным постановлением, также может оказаться недостаточно для снижения государственного долга субъектов Российской Федерации.

# 4. Расходы на образование

По отношению к объему ВВП расходы раздела «Образование» федерального бюджета (далее - ФБ) составляют в 2016 году 0,7 процента. Доля в общем объеме расходов федерального бюджета по сравнению с 2015 годом (4,1%) уменьшилась и составит 3,6 процента.

С учетом прогноза в реальном выражении сокращение расходов на государственную программу «Развитие образования» на 2013-2020 годы в 2016 году составит 10,3% по сравнению с 2015 годом.

Бюджетные ассигнования в 2016 году по разделу «Образование» запланированы в объеме 578 654,0 млн. рублей.

Объем бюджетных ассигнований в 2016 году по сравнению с уровнем 2015 года меньше на 53 381,3 млн. рублей, в том числе за счет уменьшения бюджетных ассигнований на:

- осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства на 2 303,4 млн. рублей;

- мероприятия по модернизации региональных систем дошкольного образования в объеме 30 000,0 млн. рублей (в связи с завершением их реализации в 2015 году);

- мероприятия по созданию в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности, условий для занятий физической культурой и спортом в объеме 1 620,0 млн. рублей.

- завершение реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы (3 079,8 млн. рублей).

В 2016 году в государственную программу «Развитие образования» на 2013-2020 годы включено 6 подпрограмм - на одну подпрограмму меньше, чем в 2015 году. По отмеченным подпрограммам наиболее приоритетной является федеральная целевая программа «Русский язык» на 2016 - 2020 годы. Бюджетные ассигнования в 2016 году на данную подпрограмму составят 1 130,6 млн. рублей, что на 258,7% больше, чем в 2015 году. При этом на реализацию самой большой по финансовому обеспечению подпрограммы профессионального образования выделено по сравнению с 2015 годом всего на 2,2% меньше. Самым динамичным по темпам ростам расходов федерального бюджета следует назвать программу «Русский язык» на 2016 - 2020 годы. Однако общий объем расходов по этой программе незначительный, поэтому общая динамика расходов ФБ на образование остается негативной.

В структуре федерального бюджета предусмотрены субсидии не только на реализацию программ высшего образования, но и отдельная субсидия доведения заработной платы зафиксированных в документах, регулирующих выполнение Указов президента по переходу на эффективный контракт. В 2015 году целевой показатель установлен на уровне 137% по отношению к средней заработной плате регионов, в которых расположены высшие учебные заведения. На 2016 год целевой показатель установлен на уровне 147%. По состоянию выполнения федерального бюджета за 9 месяцев 2015 г. выявлено, что целевой показатель 2016 г. уже достигнут. Тем самым специальная субсидия на доведение заработной платы ППС до целевого уровня была снята, а планируемые на 2016 г. расходы ФБ сокращены на 24,1 млрд. рублей. Это привело к общему снижению планируемых расходов государственной программы «Развитие образования» на 2013-2020 годы в 2016 году.

В проекте федерального бюджета предусмотрено повышение стипендий пропорционально планируемым темпам инфляции, это не позволяет сохранить стипендии на уровне прожиточного минимума в регионах, где расположены учебные заведения. Особенно это относится к городам с высокой стоимостью жизни, в частности, в Москве, где обучается 25% студентов по программам высшего образования. Тем самым в федеральном бюджете общий объем стипендиального обеспечения не снижается, но его динамика отстает от взятых обязательств по стипендиальному обеспечению.

В связи с закупкой дорогостоящего оборудования, в первую очередь, ведущими вузами, уровень энергопотребления заметно вырос, поэтому выполнение программы энергосбережения на 5% ежегодно в течение трех лет находится под угрозой. Дополнительные риски связаны также с ростом коммунальных платежей в различных регионах России. Специальных коэффициентов, которые могли бы компенсировать возросшие расходы вузов по энергопотреблению в методиках расчета общего объема субсидии на основе нормативных затрат не предусмотрено. Тем самым возросшие расходы возлагаются на сами университеты.

Это может негативно повлиять на эффективное использование дорогостоящего высокотехнологичного оборудования, выполнение научных исследований, проектных работ, и тем самым подрывает позитивную тенденцию повышения мест российских университетов в международных рейтингах, многие из которых включают показатели о результатах научных исследований и научной деятельности.

Частичное снижение общего объема расходов в 2016 году по сравнению с 2015 годом объясняется уменьшением численности выпускников общеобразовательных организаций. Однако изменение приоритетов при формировании контрольных цифр приема в сторону более дорогих инженерных, технических и технологических направлений подготовки (многие из которых относятся к 3-ей стоимостной группе) перекрывает снижение численности абитуриентов в 2016 году по сравнению с 2015 годом. Следует отметить набирающие обороты тенденции перехода к реальному двухуровневому образованию и роста числа претендентов продолжить образование по магистерским программам.

В 2015 году был сокращен объем субсидии на выполнение прикладных и фундаментальных научных исследований в пределах 1 553 млн. рублей. Представленные материалы не позволяют сделать однозначный вывод об объемах расходов на фундаментальные и прикладные научные исследования, однако общее снижение расходов позволяет с большой вероятностью сделать вывод о том, что на 2016 год увеличение по этому направлению не предусматривается. Таким образом, складывается тенденция замораживания в университетах фундаментальных и прикладных научных исследований, которые являются основой интеграции науки и образования в университетах.

В соответствии с п. 1 26) перечня поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию от 5 декабря 2014 г. Правительство Российской Федерации распоряжением № 2145-р от 23 октября 2015 г. утвердило программу «Содействие созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях» на 2016-2025 годы. Соответствующая программа направлена на создание для обеспечения обучения в первую смену к 2025 году 5 365,2 тыс. мест, а также 2,024,7 тыс. мест в связи с задачей для перевода детей из зданий, имеющих высокую степень износа.

Согласно п. 2 соответствующего распоряжения Минфину России поручено при формировании проекта федерального бюджета на соответствующий финансовый год и плановый период предусмотреть Минобрнауки России бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий Программы. С учетом масштабов потребности во вводе новых мест в сфере общего образования целесообразно предусмотреть в проекте федерального бюджета ассигнования на «запуск» соответствующей программы (формирование во всех субъектах Российской Федерации необходимой базы типовых проектов с учетом специфики географического положения и климатических особенностей в субъектах Российской Федерации; проведение необходимых аналитических мероприятий по планированию сети образовательных организаций с учетом особенностей расселения на территории регионов и т.д.), а также на начало реализации соответствующих мероприятий в субъектах Российской Федерации, в которых к настоящему моменту проведены в полном объеме необходимые подготовительные аналитические мероприятия, подготовлена необходимая нормативная база, проектно-сметная документация.

Расходы федерального бюджета на высшее образование сокращаются в 2016 году по сравнению с 2015 годом на величину в пределах 3 процентов. Соответствующие сокращения обусловлены ожидаемым снижением численности студентов, обучающихся за счет средств федерального бюджета.

При формировании проекта федерального бюджета Минфином России предлагалось существенное сокращение программ, направленных на развитие высшего образования – запущенной в 2013 году программы повышения международной конкурентоспособности российских университетов, программ развития отдельных образовательных организаций. С учетом высоких результатов, продемонстрированных ведущими российскими университетами в части развития научно-публикационной деятельности, расширению академических контактов с академическими институтами, а также развитие партнерских отношений в сфере высшего образования и научной деятельности в том числе с университетами стран БРИКС, Правительство России приняло решение продолжить реализацию программы. Вместе с тем, в представленном проекте федерального бюджета на 2016 год финансовое обеспечение программ развития, например, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургского государственного университета не предусмотрено.

# 5. Расходы на здравоохранение

Расходы на реализацию всего блока «Новое качество жизни», включающего 12 социальных программ, уменьшатся на 3,2% при увеличении доходов федерального бюджета в 2016 г. по сравнению с 2015 г. на 3,7% и увеличении его расходов на 4,4%. При этом здравоохранение оказалось наиболее пострадавшим разделом расходов. Согласно законопроекту, объем бюджетных ассигнований из федерального бюджета на реализацию государственной программы «Развитие здравоохранения» в 2016 г. составит 349,1млрд. руб., что на 45,0 млрд. руб. или на 11,4% меньше, чем предусмотрено в федеральном бюджете 2015 г. (уточненная роспись по состоянию на 01.10.2015). Это один из самых больших показателей сокращения среди государственных программ в социальной сфере. Более значительное сокращение расходов предусмотрено лишь по государственной программе «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» - на 19,6%. В то же время расходы на программу «Развитие образования» планируется сократить в 2016 г. на 9,4% по сравнению с 2015 г., на программу «Доступная среда» - на 6,9%, программу «Развитие культуры и туризма» - 4,6%, физическую культуру и спорт – на 2,5%.

В реальном выражении (с корректировкой на прогнозируемый индекс дефлятор-ВВП) сокращение расходов на государственную программу «Развитие здравоохранения» составит 16,7%.

Прогнозируемые доходы Федерального фонда обязательного медицинского страхования увеличатся на 4,7% и составят 1661,7 млрд. руб. Но из этих средств планируется изъять 91,2 млрд. руб. в качестве дотации на сбалансированность федеральному бюджету. Следует отметить, что такое изъятие запланировано и в 2015 г. в размере 116,4 млрд. руб.

Планируемые расходы Федерального фонда ОМС на выполнение территориальных программ ОМС составят 1 458,6 млрд. руб., что на 3,1% больше, чем в 2015 г.. Но в реальном выражении эти расходы уменьшатся на 3%. Таким образом, проект федерального бюджета и бюджета Федерального Фонда ОМС предусматривают сокращение расходов на здравоохранение в реальном выражении, несмотря на то, что, согласно прогнозу, экономический спад будет преодолен. Поэтому считаем неоправданным изъятие доходов Федерального фонда ОМС в качестве дотации на сбалансированность федеральному бюджету. Это приведет к снижению доступности и качества оказания медицинской помощи населению, предусматриваемой государственными гарантиями.

Согласно рекомендациям Всемирной организации здравоохранения, система здравоохранения в условиях экономического кризиса нуждается в увеличении ее финансирования для смягчения последствий кризиса, поскольку потребности населения в медицинской помощи в кризис, как правило, растут (дополнительные психологические стрессы, обострение хронических заболеваний и проч.)[[1]](#footnote-1). Если же сокращений избежать не удается, то их приоритеты должны определяться с учетом критериев минимизации последствий для доступности медицинской помощи и отбора тех мероприятий, которые обеспечивают более высокую клинико-экономическую эффективность.

При использовании этих критериев для оценки предлагаемой структуры сокращения финансирования подпрограмм в рамках государственную программу «Развитие здравоохранения» некоторые из планируемых сокращений привлекают особое внимание. Проект федерального бюджета предусматривает наиболее значительные сокращения расходов по сравнению с 2015 г. на подпрограммы:

«Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи» - на 42%;

«Кадровое обеспечение системы здравоохранения» - на 21,4%;

«Развитие скорой медицинской помощи» - на 79,2%.

Между тем развитие профилактики заболеваний, первичной медико-санитарной помощи и скорой помощи является намного более эффективным с клинико-экономической точки зрения, чем развитие специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи. Эти виды помощи, как и повышение квалификации кадров выступают в настоящее время ключевыми направлениями повышения эффективности системы здравоохранения в целом и предлагаемое более масштабное сокращение финансирования именно этих подпрограмм снижает аллокационную эффективность бюджетных расходов. Предлагается пересмотреть пропорции распределения средств в 2016 г. в рамках программы «Развитие здравоохранения».

# 6. Расходы в целях социальной защиты населения

В условиях экономического кризиса, сопровождающегося негативными тенденциями в области доходов населения, усиливается роль институтов социальной защиты населения.

Федеральный бюджет реализует свои обязательства в отношении социальной защиты граждан путем расходования средств на:

- финансирование публичных нормативных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств федерального бюджета;

- финансирование других полномочий Российской Федерации в области социальной поддержки населения через межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов и бюджетам субъектов РФ;

- межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам Пенсионного фонда и Фонда социального страхования, на компенсацию выпадающих доходов и обеспечение сбалансированности их бюджетов.

Опосредованно на выполнение социальных обязательств влияет объем межбюджетных трансфертов нецелевого характера (дотаций), передаваемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ.

В проекте федерального бюджета на 2016 год заложены следующие решения и параметры, нацеленные на замедление темпов роста расходов в рассматриваемой сфере:

1. сохранены на уровне 2015 г.:

- величина материнского (семейного) капитала (453 026,0 рубля),

- размер ежегодной денежной выплаты гражданам, награжденным нагрудным знаком «Почетный донор России» (12 373,0 рубля),

- размер годового накопительного взноса на одного участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих (245,88 тыс. рублей);

1. отсутствует норма об индексации на 2016 год размеров других социальных денежных выплат и мер социальной поддержки (информация о планируемой с 1 февраля 2016 г. доиндексации ежемесячных денежных выплат (ЕДВ) ветеранам, инвалидам, гражданам, подвергшимся воздействию радиации, и другим категориям граждан указана только в пояснительной записке к проекту федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2016 год»);
2. приостановлено действие нормы, устанавливающей ежегодную индексацию окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций.

С учетом этих параметров объем бюджетных ассигнований, запланированных на реализацию государственной программы «Социальная поддержка граждан», в 2016 г. только на 3% больше уровня 2015 г. (Таблица 7). Из наиболее крупных статей стоит отметить сокращение на 2,6% в номинальном выражении объема средств, предназначенных на предоставление материнского (семейного) капитала. В условиях повышенных темпов потребительской инфляции «замораживание» размеров социальных пособий и компенсаций ведет к обесцениванию их экономической значимости для получателей и снижению уровня социальной защищенности отдельных групп населения.

В то же время на фоне 5-процентного уменьшения общего объема ассигнований на государственную программу «Содействие занятости населения» почти на 8% увеличено финансирование социальных выплат безработным гражданам, что отражает ожидания постепенного роста безработицы в 2016 г. Основное сокращение планируемых расходов в абсолютном и относительном выражении затронуло подпрограмму «Внешняя трудовая миграция» (Таблица 7).

Кроме того, на снижение объема расходных обязательств федерального бюджета направлены такие предложенные меры, как:

- продление моратория на взносы в накопительную составляющую системы обязательного пенсионного страхования в 2016 году,

- индексация страховых пенсий и фиксированной выплаты к ней в 2016 г. на 4%,

- отмена индексации пенсий работающим пенсионерам.

Несмотря на эти меры, рост расходов на непрограммное направление деятельности «Развитие пенсионной системы» запланирован более значительный (на 7,8%), чем на социальную поддержку. Максимальный прирост (на 14-17%) приходится на трансферты, позволяющие сбалансировать бюджет Пенсионного фонда (на компенсацию выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и на обязательное пенсионное страхование) (Таблица 7).

Вместе с тем, в проекте федерального бюджета на 2016 год значительно увеличен такой параметр, как размер прожиточного минимума пенсионера (ПМП) в целом по Российской Федерации, устанавливаемого для определения размера федеральной социальной доплаты к пенсии. На 2016 г. его величина составит 8 803 руб., или 123% от уровня 2015 г. От соотношения федеральной и региональной величины ПМП зависит источник финансирования социальных доплат к пенсии неработающих пенсионеров – федеральный бюджет или бюджет субъекта РФ. Увеличение федерального ПМП, адекватное реальному росту стоимости минимальной потребительской корзины за 2015 г., позволит подавляющему большинству субъектов РФ так же повысить региональные величины ПМП, чтобы по-прежнему выплачивать социальную доплату за счет средств федерального бюджета. В то же время в условиях повышенных темпов инфляции и запланированной сдержанной индексации страховых пенсий предполагаемое увеличение только на 1% ассигнований на федеральную социальную доплату (Таблица 7) может оказаться недостаточным.

**Таблица 7.Объем бюджетных ассигнований федерального бюджета в целях социальной защиты населения, запланированный на 2015 и 2016 годы**

| Наименование показателя | Объем запланированных расходов, млн руб. | | Темпы роста,  2016 г. к 2015 г., % |
| --- | --- | --- | --- |
| 2015 г.  (роспись на 1 октября) | 2016 г. (проект) |
| **ГП «Социальная поддержка граждан»** | **1 165 630,5** | **1 201 343,2** | **103,0** |
| *в том числе:* |  |  |  |
| подпрограмма «Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан» | 731 720,3 | 764 071,9 | 104,4 |
| *из них:*  выплата федеральной социальной доплаты к пенсии | 43 893,7 | 44 334,0 | 101,0 |
| подпрограмма «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» | 463,7 | 423,9 | 91,4 |
| подпрограмма «Обеспечение государственной поддержки семей, имеющих детей» | 426 958,5 | 431 433,6 | 101,0 |
| *из них:*  предоставление материнского (семейного) капитала | 312 236,9 | 304 258,5 | 97,4 |
| подпрограмма «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» | 1 651,1 | 160,3 | 9,7 |
| подпрограмма «Старшее поколение» | 5 956,8 | 5 150,2 | 86,5 |
| подпрограмма «Обеспечение условий реализации государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан» | 104,4 | 103,4 | 99,1 |
| **ГП «Содействие занятости населения»** | **84 508,6** | **80 254,8** | **95,0** |
| *в том числе:* |  |  |  |
| подпрограмма «Активная политика занятости населения и социальная поддержка безработных граждан» | 43 088,3 | 48 359,2 | 112,2 |
| *из них:*  субвенции бюджетам субъектов РФ на социальные выплаты безработным гражданам | 38 371,7 | 41 371,4 | 107,8 |
| подпрограмма «Внешняя трудовая миграция» | 35 081,2 | 26 295,1 | 75,0 |
| подпрограмма «Развитие институтов рынка труда» | 3 676,8 | 3 200,7 | 87,1 |
| подпрограмма «Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» | 2 662,3 | 2 399,8 | 90,1 |
| **Непрограммное направление «Развитие пенсионной системы»** | **2 758 847,0** | **2 968 160,5** | **107,6** |
| *в том числе:* |  |  |  |
| трансферт бюджету ПФР на компенсацию выпадающих доходов в связи с установлением пониженных тарифов страховых взносов на обязательное пенсионное страхование | 342 898,3 | 392 036,8 | 114,3 |
| трансферт ПФР на обязательное пенсионное страхование\* | 689 919,0 | 810 510,9 | 117,5 |
| Примечание: \* До 2015 г. – трансферт на обеспечение сбалансированности бюджета ПФР. | | | |

В проекте федерального бюджета 2016 года предусмотрено небольшое (на 5,5%) увеличение объема поддержки бюджетов субъектов РФ с помощью дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, хотя число регионов, не получающих этот вид трансфертов выросло с 12 в 2015 г. до 14 в 2016 г. (Таблица 8). О динамике дотаций на сбалансированность судить по запланированным объемам сложно, т.к. этот вид поддержки региональных бюджетов выделяется очень ситуативно и, как правило, сильно корректируется в течение финансового года в зависимости от фактической ситуации в регионах. Так, в 2015 г. их объем в бюджетной росписи был снижен на четверть от предусмотренного первоначальным вариантом закона о бюджете. Одним из источников для экономии средств федерального бюджета, судя по двукратному сокращению планируемых ассигнований, были выбраны дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы бюджетам субъектов РФ. Поскольку оснований ожидать увеличения объема поддержки региональных бюджетов из федеральных средств нет, многим субъектам РФ придется самостоятельно балансировать свои социальные обязательства и бюджетные возможности.

**Таблица 8. Объем некоторых видов межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование показателя | Объем запланированных расходов, млн руб. | | Темпы роста,  2016 г. к 2015 г., % |
| 2015 г.  (роспись на 1 октября) | 2016 г. (проект) |
| Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ | 487 772,3 | 514 599,7 | 105,5 |
| Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ | 114 017,5\* | 91 549,0 | 80,3 |
| Дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы бюджетам субъектов РФ | 60 000,0 | 30 000,0 | 50,0 |
| Примечание: \* Расчетные данные. | | | |

# 7. Бюджетные расходы на науку

Представленный к обсуждению в Федеральном Собрании Российской Федерации проект Федерального бюджета на 2016 г. демонстрирует, что в условиях сохранения кризисных явлений в экономике продолжается ощутимое сокращение расходов государства на поддержку исследований и разработок. Это касается всего объема ассигнований на гражданскую науку, а также расходов по отдельным направлениям расходов[[2]](#footnote-2).

Общие ассигнования на гражданскую науку в представленном проекте бюджета на 2016 г. (примерно 304 млрд. руб.) лишь в 1.3 раза выше значений 2010 г., но заметно меньше объемов, которые выделялись в 2011-2015 гг. Доля ассигнований на гражданскую науку в расходах федерального бюджета по плану составит 2.32%.

С 2014 г. снижение финансовых потоков в фундаментальном сегменте науки составит менее 1%; по прикладным – 1.7 раза. При этом, по представленным данным, в 2016 г. планируется рост расходов федерального бюджета в целом (по сравнению с 2015 г. на 8% и предыдущими ориентировками на 2016 г. на 2.6%).

Что касается *дополнительных сокращений*[[3]](#footnote-3), настораживает не столько сам их факт, который может восприниматься как «неизбежное зло», сколько не совсем понятная дифференциация масштабов секвестра по отдельным направлениям.

По проекту бюджета на 2016 г. наибольшие дополнительные сокращения предусматриваются как раз по фундаментальным исследованиям (на 10.6%), а также прикладным исследованиям в таких областях, как охрана окружающей среды и культура, где и раньше финансовая поддержка была минимальной. Запланировано некоторое увеличение расходов на прикладные исследования в целом (на 4.6%), в экономике (на 8.2%), в области социальной политики (на 21.2%), что, конечно, не компенсирует падение прошлых лет. Почти на 7% снизится поддержка исследований и разработок в здравоохранении.

Напомним, что параметры научной специализации России и мировых лидеров довольно сильно различаются, в том числе по тому вниманию, которое уделяется развитию и поддержке медицинских, биологических, других современных научно-технологических областей. Изменения, которые происходят или запланированы в масштабах и структуре расходов на науку, продуцируют дополнительные ограничения для улучшения научной специализации России, ее позиций в глобальном научно-технологическом пространстве.

3. Отметим, что дополнительные сокращения не всегда согласуются с некоторыми декларациями государственной политики. Так, в поручениях Президента России по итогам заседания Совета по образованию и науке (24.06.2015 г., Пр-1369) сформулирована задача усиления поддержки фундаментальной науки (доля таких расходов в ВВП с 2015 г. не должна уменьшаться). Риск невыполнения этого указания при запланированных расходах на науку очень высок. Сохраняется риск невыполнения положений «майских» указов Президента России №№597 и 599 в части науки. Отметим также, что существенные запросы к прикладной науке возникают в связи с реализацией в отраслях экономики программ импортозамещения. В условиях стагнации при решении ключевых проблем научно-технологического развития сложно соблюдать требования о не менее чем 50% софинансировании прикладных исследований за счёт средств внебюджетных источников.

Среди других, очевидно, нежелательных изменений – уменьшение на более чем 12% расходов федерального бюджета на Государственную программу «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 гг. Дополнительные сокращения затронули все ее подпрограммы (кроме подпрограммы «Международное сотрудничество в сфере науки»). Почти вполовину урезаны средства подпрограммы «Институциональное развитие научно-исследовательского сектора», в рамках которой, в том числе предусмотрено создание на территории нашей страны крупных установок мирового уровня класса «мега-сайнс».

Позитивным фактом является фактическое сохранение (пока) объемов финансирования в рамках федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2014-2020 годы».

# 8. О резервах повышения эффективности бюджетных расходов

С учетом сказанного выше в предстоящий период абсолютно настоятельной характер приобретаетзадача **совмещения предельно осмотрительной макроэкономической политики с приемлемым уровнем финансирования национальных приоритетов**, прежде всего деятельности по формированию **человеческого капитала, который в недалекой перспективе станет решающим фактором конкурентоспособности российской экономики**. Представленный **проект бюджета фактически не обеспечивает такого совмещения**. Единственно возможный путь к решению данной задачи – **максимально точная идентификация имеющихся резервов эффективности бюджетных расходов и их быстрая мобилизация**. Системная работа в этом направлении начата, но, к сожалению, пока довольно далека от завершения, что объективно определяет **уязвимость едва ли не любых вариантов бюджетных проектировок**. В данных обстоятельствах **трудно предложить вполне убедительную альтернативу основным параметрам бюджета, представленным в проекте**, в силу чего **целесообразно одобрить проект в первом чтении**. В то же время **очевидна необходимость существенно большего акцента на эффективность в ходе подготовки ко второму чтению, а также в процессе исполнения бюджета 2016 г. и при разработке проектов бюджета на последующие периоды**.

Среди наиболее заметных резервов можно указать, в частности, следующие.

Во-первых, необходимо предельно тщательно проанализировать динамику и структуру расходов по Федеральным адресным инвестиционным программам. Отказ от части из них и перенос сроков завершения других **может высвободить, по разным оценкам, от 200 до 300 млрд рублей**. В первую очередь это касается средств, которые слабо осваиваются. Зачастую это происходит потому, что нет **либо подлинной надобности в проектах, на которые она ассигнованы, либо способности реализовать эти проекты в существующих обстоятельствах**. От таких проектов необходимо своевременно отказываться.

Во-вторых, привлекают внимание **остатки бюджетных средств на счетах госкомпаний и подрядчиков, занятых в реализации крупных инфраструктурных проектов**. Зачастую эти остатки в течение длительного времени остаются на депозитах. В таких случаях их следует **возвращать в бюджетную систему, направляя туда, где они действительно нужны**. В 2008-2009 годах Правительство прибегло к подобным мерам, и они оказались весьма эффективны.

В-третьих, необходимо настойчиво **улучшать структуру расходов в каждой из отраслей, включая приоритетные**, формирующие человеческий капитал. **В каждой из этих отраслей наряду с нехваткой средств существуют довольно широкие зоны неэффективности.** Например, **на деньги бюджета все еще функционируют «фабрики дипломов» с вывесками вузов.** Имеются в виду те учреждения, которые по сути имитируют образовательный процесс. Нечто подобное встречается и в других отраслях.

Оценки этих и ряда других резервов будут представлены экспертами НИУ ВШЭ ко второму чтению проекта закона о Федеральном бюджете на 2016 год.

1. См, например, Economic crisis, health systems and health in Europe: impact and implications for policy. World Health Organization Regional Office for Europe. Policy Summary, 2014. [↑](#footnote-ref-1)
2. Вплоть до 2014 г. наблюдался заметный рост практически всех статей бюджета, связанных с наукой; доля затрат на гражданскую науку в федеральном бюджете приблизилось к 3%, а в 2013 г. превысили этот уровень. [↑](#footnote-ref-2)
3. В федеральном законе «О федеральном бюджете на 2016 г.» по сравнению с федеральным законом «О федеральном бюджете на 2016 год и плановый период 2016 и 2017 годов». [↑](#footnote-ref-3)