

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы
проекта федерального закона № 556362-7 «О федеральном бюджете на 2019
год и на плановый период 2020 и 2021 годов»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 556362-7 «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – законопроект, проект федерального бюджета).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам состоявшегося публичного обсуждения законопроекта с учетом мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, представителей профессионального сообщества, общественных экспертов.

Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации (далее – автор законодательной инициативы) в порядке законодательной инициативы 29 сентября 2018 года.

Законопроект подготовлен в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс), федеральных законов и законопроектов, внесенных Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, которые направлены на регулирование бюджетных правоотношений, Правил составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 года № 326.

Согласно пояснительной записке с учетом планируемого превышения доходов федерального бюджета над расходами в соответствии со статьей 199 Бюджетного кодекса Законопроектом предусмотрен профицит федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов.

В соответствии с пунктом 1 статьи 169 Бюджетного кодекса проект федерального бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств. Законопроект сформирован на основе прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов (далее – прогноз), бюджетного законодательства Российской Федерации, законодательства о налогах и сборах и законодательства об иных обязательных платежах.

Прогноз основных макроэкономических параметров социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 – 2021 гг. разработан в составе трех основных вариантов – базового, консервативного и целевого.

Законопроект сформирован на основе базового прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, который предполагает учет фактора продления антиросийской санкционной политики и ответных экономических мер со стороны России на протяжении всего прогнозного периода, а также отсутствие иных геополитических потрясений и экономических шоков.

Прогноз основан на предположении о замедлении мирового экономического роста (с 3,7% в 2017 году до 3,2% к 2024 году) вследствие окончания циклической фазы восстановительного роста и нарастающих структурных ограничений в развитых странах (старение населения, медленный рост производительности труда); замедления темпов роста в развивающихся странах, под влиянием накопленных структурных дисбалансов (высокая долговая нагрузка корпоративного сектора, избыточные инвестиции в инфраструктуру в предшествующие годы в Китае); ужесточения глобальных финансовых условий и усиления глобального протекционизма (нарушение сложившихся «цепочек добавленной стоимости», снижение производительности труда из-за барьеров для распространения новых технологий, замедление глобального инвестиционного спроса).

В базовый вариант прогноза закладывается предпосылка о плавном снижении цен на нефть под давлением быстрого роста добычи нефти в США (в совокупности с ликвидацией инфраструктурных ограничений для ее транспортировки); постепенного увеличения объемов добычи нефти странами ОПЕК+ и Россией в результате изменения параметров соглашения об ограничении добычи (июнь 2018); сдержанного спроса на сырьевые товары на фоне замедления темпов роста мировой экономики. В то же время кратковременные всплески роста цен, связанные с перебоями поставок нефти в ряде крупных стран – нефтепроизводителей (в первую очередь в Венесуэле), будут обуславливать нестабильность рынка энергоносителей.

В рамках базового сценария прогнозируется постепенное увеличение темпов роста российской экономики до 3,1% к 2021 году преимущественно за счет опережающего роста инвестиций в основной капитал.

По мнению автора законодательной инициативы, представленному в пояснительной записке, несмотря на повышение пенсионного возраста, тренд на снижение безработицы будет сохраняться в течение всего прогнозного периода и достигнет показателя 4,7% в 2021 году.

В законопроекте предусмотрены объемы бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ, в том числе:

– на реализацию государственной программы «Развитие здравоохранения» в 2019 году по сравнению с объемами, утвержденными Федеральным законом от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (далее – Федеральный закон № 362), увеличены на 228 556,9 млн. рублей, в 2020 году – на 412 952,1 млн. рублей, в 2021 году по сравнению с объемами, предусмотренными законопроектом на 2020 год, уменьшены на 66 627,8 млн. рублей. Общим фактором, повлиявшим на изменение расходов на реализацию государственной программы, является выделение дополнительных бюджетных ассигнований в целях реализации федеральных проектов в рамках

национальных проектов «Здравоохранение» и «Демография», предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204;

– на реализацию государственной программы «Развитие образования» объемы бюджетных ассигнований в законопроекте по сравнению с объемами, утвержденными Федеральным законом № 362, в 2019 году уменьшены на 301 409,3 млн. рублей, в 2020 году – на 324 643,1 млн. рублей, в 2021 году по сравнению с объемами, предусмотренными законопроектом на 2020 год, увеличены на 12 359,6 млн. рублей. При этом общими факторами, повлиявшими на изменение расходов на реализацию государственной программы, являются:

исключение расходов на оказание услуг по реализации образовательных программ высшего образования, а также на обеспечение деятельности образовательных организаций высшего образования, расходов на развитие инфраструктуры высшего образования, из сферы реализации государственной программы (с 2019 года отраженных в составе государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»);

выделение дополнительных бюджетных ассигнований в целях реализации федеральных проектов в рамках национальных проектов «Образование» и «Демография», предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204. Информация о финансовом обеспечении указанных федеральных проектов за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2019-2021 годах приведена в подразделе 4.1 настоящего раздела пояснительной записки;

– на реализацию государственной программы «Социальная поддержка граждан» по сравнению с объемами, утвержденными Федеральным законом № 362, в 2019 году увеличены на 62 302,1 млн. рублей, в 2020 году - на 100 706,8 млн. рублей, в 2021 году по сравнению с объемами, предусмотренными Законопроектом на 2020 год, увеличены на 29 359,0 млн. рублей. Общим фактором, повлиявшим на изменение расходов на реализацию государственной программы, является также выделение дополнительных бюджетных

ассигнований в целях реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Демография», предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204. Информация о финансовом обеспечении указанных федеральных проектов за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2019-2021 годах приведена в подразделе 4.1 настоящего раздела пояснительной записки;

– на реализацию государственной программы «Доступная среда» на 2011-2020 годы» по сравнению с объемами, утвержденными в Федеральном законе № 362, в 2019 году увеличены на 3 079,5 млн. рублей, в 2020 году - на 3 410,1 млн. рублей, в 2021 году по сравнению с объемами, предусмотренными Законопроектом на 2020 год, увеличены на 1 096,0 млн. рублей. На изменение параметров финансового обеспечения государственной программы повлияло применение общих подходов к формированию законопроекта;

– на реализацию государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» по сравнению с объемами, утвержденными в Федеральном законе № 362, в 2019 году увеличены на 104 232,2 млн. рублей, в 2020 году - на 98 199,5 млн. рублей, в 2021 году по сравнению с объемами, предусмотренными Законопроектом на 2020 год, уменьшены на 2 789,4 млн. рублей. Общим фактором, повлиявшим на изменение расходов на реализацию государственной программы, является выделение дополнительных бюджетных ассигнований в целях реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Жилье и городская среда», предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204;

– на реализацию государственной программы «Содействие занятости населения» по сравнению с объемами, утвержденными в Федеральном законе № 362, в 2019 году увеличены на 20 041,0 млн. рублей, в 2020 году - на 21 038,1 млн. рублей, в 2021 году по сравнению с объемами, предусмотренными Законопроектом на 2020 год, увеличены на 169,2 млн. рублей. При этом общим фактором, повлиявшим на изменение расходов на реализацию государственной

программы, является выделение дополнительных бюджетных ассигнований в целях реализации федеральных проектов в рамках национальных проектов «Демография», «Производительность труда и поддержка занятости», «Образование», предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204;

– на реализацию государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» по сравнению с объемами, утвержденными в Федеральном законе № 362, в 2019 году увеличены на 5 734,9 млн. рублей, в 2020 году - на 5 823,5 млн. рублей, в 2021 году по сравнению с объемами, предусмотренными Законопроектом на 2020 год, увеличены на 23 239,8 млн. рублей. При этом общим фактором, повлиявшим на изменение расходов на реализацию государственной программы, является выделение дополнительных бюджетных ассигнований в целях реализации федерального проекта в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204;

– на реализацию государственной программы «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» по сравнению с объемами, утвержденными в Федеральном законе № 362, в 2019 году увеличены на 1 407,9 млн. рублей, в 2020 году - на 1 293,9 млн. рублей, в 2021 году по сравнению с объемами, предусмотренными Законопроектом на 2020 год, увеличены на 3 238,3 млн. рублей. При этом на изменение параметров финансового обеспечения государственной программы повлияло применение общих подходов к формированию законопроекта;

– на реализацию государственной программы «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» по сравнению с объемами, утвержденными в Федеральном законе № 362, в 2019 году увеличены на 37 724,8 млн. рублей, в 2020 году - на 37 687,4 млн. рублей, в 2021 году по сравнению с объемами, предусмотренными Законопроектом на 2020 год, увеличены на 13 366,3 млн.

рублей. Общим фактором, повлиявшим на изменение расходов на реализацию государственной программы, является выделение дополнительных бюджетных ассигнований в целях реализации федеральных проектов в рамках национальных проектов «Культура» и «Международная кооперация и экспорт», предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204;

– на реализацию государственной программы «Развитие физической культуры и спорта» по сравнению с объемами, утвержденными в Федеральном законе № 362, в 2019 году увеличены на 16 150,8 млн. рублей, в 2020 году - на 14 987,5 млн. рублей, в 2021 году по сравнению с объемами, предусмотренными Законом на 2020 год, уменьшены на 6 744,5 млн. рублей. При этом общим фактором, повлиявшим на изменение расходов на реализацию государственной программы, является выделение дополнительных бюджетных ассигнований в целях реализации федерального проекта в рамках национального проекта «Демография», предусмотренного Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204.

Экспертиза проекта федерального бюджета, проводимая Общественной палатой – субъектом общественного контроля, в соответствии с положениями Федерального закона от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», ставит следующие задачи:

– экспертиза обоснованности базовых положений бюджетной политики и проекта федерального бюджета;

– оценка реализации в проекте федерального бюджета задач, поставленных Президентом Российской Федерации в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации;

– анализ соответствия бюджетной политики и проекта федерального бюджета ключевым проблемам социально-экономического развития, ожиданиям различных слоев и групп российского общества.

Рассмотрев и обобщив поступившие предложения и рекомендации экспертного сообщества, Общественная палата отмечает, что проект

федерального бюджета разработан с учетом требований бюджетного процесса, концептуально соответствует нормам Бюджетного кодекса, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, направлениям государственной политики в бюджетной сфере, в том числе Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р, прогнозу долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, прогнозу социально-экономического развития Российской Федерации на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов, основным направлениям бюджетной политики, основным направлениям налоговой политики и основным направлениям таможенно-тарифной политики.

Вместе с тем, исходя из анализа развития бюджетной политики и подходов, применяемых автором законодательной инициативы при формировании проекта бюджета и определении его основных параметров, имеется ряд предложений и замечаний. Федеральный бюджет является основным инструментом проводимой Правительством Российской Федерации финансово-экономической политики. Для Общественной палаты принципиально важно именно общественно-политическое обоснование приоритетов предложенного проекта федерального бюджета.

1. В положениях Прогноза неоднократно используется понятие «волатильность». При этом в документе нет спецификации рисков, создающих «волатильность», и, соответственно, не рассматриваются меры, обеспечивающие снижение или купирование этих рисков.

2. Эксперты Общественной палаты отметили, что важным параметром Прогноза является определение прогнозируемой цены на нефть. С ней связано прогнозирование экспортных доходов, внешнеторгового баланса и счета текущих операций. Эти параметры в среднесрочной перспективе сохраняют свое макроэкономическое значение.

В Прогнозе заложен тренд снижения цен на нефть (с 63 долл. за баррель в 2018 году до 53,5 долл. за баррель в 2024 году). Этот прогноз основан на стоимости соответствующих фьючерсов, которые являются преимущественно спекулятивным документом и, как показывает практика, оторваны от фундаментальных факторов, которые во все большей степени определяют соответствующую цену.

Следует обратить внимание на то, что эти оценки серьезно противоречат официальным заявлениям Министра энергетики Российской Федерации и оценкам руководителей ведущих российских нефтегазовых компаний, которые указывают на сохранение в среднесрочной перспективе достаточно высокого спроса на углеводородное сырье, на длительное недоинвестирование соответствующих проектов и, как результат, на достаточно низкую вероятность существенного (15-20%, указанных в Прогнозе) падения цен на нефть.

Возникает вопрос обоснованности занижения прогнозной цены на нефть, соответствующего занижения бюджетных доходов и, соответственно, ограничения бюджетных возможностей при отсутствии значимых рисков. В этом случае последствия завышения рисков неосновательно перекладываются на граждан Российской Федерации.

В свете изложенного представляется целесообразным внесение в законопроект изменений, предусматривающих установление в качестве уровня отсечения нефтегазовых доходов, закладываемых в доходную часть бюджета, в соответствии с действующим «бюджетным правилом» в 50-52 долл. за баррель.

3. Участники общественной экспертизы обратили внимание на недостаточную обоснованность прогнозируемых темпов роста социально-экономического развития. Так, в базовом варианте Прогноза указывается на перспективы замедления темпов роста в 2019 году и затем постепенное наращивание темпов роста: 102,0 – в 2020 году, до 103,3 - в 2024 году. При этом в прогнозе не дается обоснований повышения факторной эффективности экономики, которые обеспечат этот рост.

Важным индикатором обоснованности бюджетных проектировок является качество разработки государственных программ, являющихся приложением к законопроекту. В Заключении Общественной палаты по результатам общественной экспертизы проекта федерального закона № 274618-7 «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» от 10 октября 2017 года Общественная палата уже отмечала, что большинство этих программ не соответствует требованиям программно-целевого подхода, в них не указаны конкретные, проверяемые целевые показатели. Указанный недостаток в обосновании бюджетных проектировок может привести к дополнительным сложностям при оценке эффективности использования бюджетных средств.

4. Участники общественной экспертизы также отметили, что экономическая рецессия 2015-2016 годов, низкие темпы экономического роста 2017-2018 годов в соответствии с Прогнозом и в 2019 году будут оказывать негативное влияние на состояние инфраструктуры. По оценке ведущих экспертов, лишь для поддержания инфраструктуры необходимы темпы роста в 2-3%. Результатом длительного недофинансирования являются аварии и техногенные катастрофы, устранение которых требует больших затрат. Следует отметить, что возможность такого рода последствий вызывает серьезную озабоченность общества и ведет к росту социально-политической напряженности.

Недостаточная обоснованность ключевых положений Прогноза выступает значимым фактором, обуславливающим недоверие частных инвесторов – значимого фактора общего инвестиционного климата. Это, в свою очередь, ставит под вопрос рост инвестиций, предусмотренный в Прогнозе (более чем в два раза до 2024 года).

5. В Прогнозе и в проектируемых параметрах федерального бюджета намечены показатели, соответствующие ориентирам, установленным в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года «Послание Президента

Федеральному Собранию» и Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Однако, согласно оценкам участников общественной экспертизы, это соответствие носит формальный характер.

Темпы роста, указанные в базовом варианте Прогноза, не соответствуют задачам роста экономики, намеченным в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года. При этом в Прогнозе не рассмотрены меры, направленные на повышение этих темпов, тогда как, по мнению экспертов Общественной палаты, возможности для этого имеются.

Как показали инициативы Администрации Президента по привлечению ряда ведущих отечественных компаний к реализации национально значимых проектов, в нашей экономике имеются значительные ресурсы наращивания ее инвестиционного потенциала.

В бюджетных проектировках не предусматривается кардинального наращивания использования уже оправдавших себя на практике инструментов стимулирования экономики, например, фонд поддержки промышленности, проектное финансирование.

6. В Прогнозе также не указаны меры, направленные на использование инновационного потенциала для повышения темпов экономического роста. Сегодня инновации не оказывают значимого влияния на повышение конкурентоспособности и темпы роста нашей экономики.

В Прогнозе не упомянуто необходимость создания Национальной инновационной системы, которая, как показывает опыт многих высокоразвитых зарубежных государств, является необходимым условием для интеграции отдельных звеньев этой системы, их ориентации на конечный результат и, соответственно, на повышение эффективности системы в целом.

7. Показатели роста несырьевого неэнергетического экспорта, указанные в Прогнозе, соответствуют задачам, поставленным в Указе Президента

Российской Федерации от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», однако в нем не указаны меры, направленные на решение этой задачи, на мобилизацию имеющихся немалых ресурсов для реального повышения темпов роста экономики в целом.

В Прогнозе не рассмотрены меры стимулирования отечественного несырьевого экспорта, прежде всего, расширения возможностей соответствующего спроса. Здесь, как показывает мировой опыт, эффективным является использование связанных кредитов на реализацию инвестиционных проектов (позитивный опыт Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»), на покупку отечественных машин и оборудования. По оценке ряда экспертов, существенной поддержкой несырьевому экспорту могла бы оказаться программа создания на принципах государственно-частного партнерства объединенных логистических и сервисных центров, действующих в общих интересах ряда участников внешнеэкономической деятельности.

8. По мнению экспертов Общественной палаты, формирование федерального бюджета со значимым уровнем профицита, с очень низким уровнем отсечения цены на нефть в соответствии с действующим «бюджетным правилом» требует дополнительного обсуждения. Участники общественной экспертизы отметили важность задач Правительства в плане обеспечения высокого уровня финансовой стабильности и формирования резервов в Фонд национального благосостояния России, но подчеркнули, что решение задач обеспечения финансовой стабильности не должно осуществляться за счет повышения социальных, политических и инфраструктурных рисков, связанных с низкими темпами экономического роста.

Таким образом, представляется целесообразным отказаться в ближайшие годы (до достижения темпов роста экономики свыше 3% в год) от бюджетного профицита.

На основании вышеизложенного Общественная палата Российской Федерации предлагает учесть указанные замечания и предложения при рассмотрении проекта федерального закона № 556362-7 «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».