

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
НА ПРОЕКТ ЗАКОНА ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ
«ОБ ОБЛАСТНОМ БЮДЖЕТЕ НА 2017 ГОД
И ПЛАНОВЫЙ ПЕРИОД 2018 И 2019 ГОДОВ»**

Вологда

2016

С 2017 года Российская Федерация и входящие в ее состав субъекты возвращаются к практике бюджетного планирования на трехлетний период.

Бюджет страны основан на базовом варианте прогноза социально-экономического развития, который не предполагает кардинального изменения модели экономического роста, что связано не только с ограниченностью финансовых средств, неблагоприятной внешнеполитической и внешнеэкономической конъюнктурой, но и, по мнению Счетной палаты РФ, с отсутствием оценки влияния приоритетов развития на динамику экономического роста¹.

В основу проекта федерального бюджета на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов положены два принципа:

1) бюджетная консолидация, предполагающая сжатие дефицита с 3,7% ВВП в 2016 г. до 1,2% ВВП в 2019 г. в условиях постоянных цен на нефть, не превышающих 40 долларов за баррель;

2) выполнение бюджетных правил по замораживанию расходов на уровне ниже 2016 года на весь прогнозируемый период.

Проект бюджета Вологодской области на 2017–2019 годы сформирован с учетом основных направлений налоговой и бюджетной политики Российской Федерации и Вологодской области на краткосрочную перспективу, а также условий соглашений с Министерством финансов РФ о предоставлении бюджетных кредитов на замещение долговых обязательств региона.

Проект областного бюджета характеризуется следующими чертами:

- исполнение бюджета в 2017–2019 гг. с профицитом;
- обеспечение финансирования реализации «майских» указов Президента РФ за счет собственных бюджетных доходов;
- формирование расходов областного бюджета на основе утвержденных Правительством области 20 государственных программ;
- снижение объема государственного долга в 2019 г. до уровня менее 50% собственных доходов бюджета.

¹ Выступление Председателя Счетной палаты Татьяны Голиковой на пленарном заседании Государственной Думы в рамках рассмотрения в первом чтении проекта федерального закона № 15455-7 «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

В законопроекте отражены следующие позитивные тенденции формирования областного бюджета:

1. Выход на положительную траекторию темпов роста не только номинальных, но и реальных налоговых и неналоговых (собственных)² доходов.

В прогнозном периоде номинальные собственные доходы увеличатся на 7,5 млрд. руб., или на 18% к уровню 2016 г., а реальные собственные доходы – соответственно на 0,9 млрд. руб., или на 2%. Этого удастся достичь за счет существенного прироста поступлений акцизов и налога на имущество организаций, чему не в малой степени способствовали законодательные изменения и поэтапная отмена налоговых льгот.

2. Сохранение социальной направленности.

Две трети бюджетных ассигнований будет направлено на финансирование социальной сферы региона, из них 40% – на социальную поддержку граждан и более 20% – на развитие образования.

3. Обеспечение достаточных ресурсов на реализацию «майских» указов Президента РФ.

Совокупная потребность в расходах на выполнение мероприятий в рамках указов, которая оценивается в 29,5 млрд. руб., будет профинансирована практически в полном объеме: в 2017 г. – в размере 100%, в последующие два года – в размере 99,7%. Оставшееся финансовое обеспечение планируется получить из федерального бюджета.

4. Снижение объема государственного долга и уровня долговой нагрузки областного бюджета.

На 1 ноября 2016 г. объем государственного долга составил 34,4 млрд. руб., или 80,4% собственных доходов областного бюджета. В течение 2017–2019 гг. планируется сократить долговые обязательства до 23,7 млрд. руб. за счет уменьшения объемов задолженности по бюджетным

² В связи с тем, что основная часть субсидий из федерального бюджета не распределена к моменту составления законопроекта динамика совокупных доходов в данном заключении не рассматривалась.

кредитам, ценным бумагам и государственным гарантиям, что позволит снизить долговую нагрузку с 97% в 2016 г. до 47,2% в 2019 г.

В то же время предстоящий бюджетный цикл характеризуется определенными негативными изменениями:

1. Прогнозируется стагнация темпов роста налога на прибыль.

Абсолютный объем поступлений налога на прибыль сохранится на уровне 2016 г. и составит 10–11 млрд. руб. в год. Инерционная динамика платежей обусловлена централизацией в федеральном бюджете 1% сборов налога на прибыль³, в результате чего в региональные бюджеты налог будет зачисляться по ставке 17% вместо ранее действовавшей ставки 18%. По данным Департамента финансов, это приведет к потере доходов областного бюджета в сумме 1,9 млрд. руб. По оценкам же Счетной палаты РФ, в 2017–2019 гг. бюджеты российских регионов в целом недосчитаются 378 млрд. руб., или около 20% поступлений налога на прибыль.

Таким образом, вместо разработки системных мер по преодолению кризиса региональных бюджетов центральные власти предпринимают не всегда продуманные точечные решения по перераспределению доходных источников, которые «могут привести к дальнейшему ухудшению финансового положения регионов и увеличению объема их госдолга»⁴.

2. Налог на доходы физических лиц (НДФЛ) будет прирастать крайне медленными темпами, которые составят в 2017–2019 гг. в среднем 2,3% против 13,4% в 2016 г.

Основным фактором вялой динамики роста поступлений НДФЛ станет адекватная динамика ключевого источника налоговой базы – заработной платы занятых в экономике. Среднегодовые темпы среднемесячной номинальной заработной платы в прогнозном периоде не превысят 3% против ожидаемых

³ Проект Федерального закона № 11078-7 «О внесении изменений в Налоговый кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ (в части реализации отдельных положений основных направлений налоговой политики)», принят Государственной Думой ФС РФ в окончательной редакции 18.11.2016 г.

⁴ Олег Кувшинников выступил в защиту региональных бюджетов // Красный Север. – 2016. – № 129. – С. 4.

5,6% в 2016 г. Темпы же роста реальной заработной платы продолжают начатое в 2014 г. падение, составив 98-99%.

3. Задачу обеспечения сбалансированности областного бюджета предполагается решать за счет оптимизации расходов.

Номинальные расходы в 2017–2018 гг. прогнозируются со снижением к уровню 2016 г. на 3–7% и только в 2019 г. планируется их рост на 5%. В реальном выражении расходная часть бюджета уменьшится на 4,4 млрд. руб., или на 9% (без учета нераспределенных федеральных субсидий).

Секвестр затронет такие важные сферы жизнеобеспечения граждан, как жилищно-коммунальное хозяйство (89%) и образование (4%).

На фоне общей бюджетной консолидации не вполне оправданным представляется 5%-ный рост расходов на управление.

В 2017–2019 гг. нагрузка регионального бюджета по погашению ранее полученных кредитов сохранится на уровне 15-22 млрд. руб. Тем самым около 40% полученных собственных доходов будет направлено на возврат заимствований, что может привести к риску невыполнения в полном объеме принимаемых расходных обязательств.

4. Предпосылки для формирования бюджета развития отсутствуют.

В краткосрочной перспективе продолжится получившая начало в 2012 г. тенденция сворачивания капитальных вложений областного бюджета. За 2012–2016 гг. их объем сократился почти на 3 млрд. руб., а доля в расходах бюджета уменьшилась с 9 до 3%. Прогноз бюджетных инвестиций составлен на данном этапе формирования областного бюджета без учета софинансирования из федерального бюджета, поэтому он предусматривает дальнейшее снижение их удельного веса в совокупных расходах до 2,3%. Вместе с тем, принимая во внимание общую тенденцию сокращения федеральных трансфертов регионам, вряд ли можно рассчитывать на получение финансовой помощи в части капиталовложений.

Таким образом, растущая социализация региональных бюджетов, сопровождаемая постепенным ограничением поддержки федерального центра, создает долгосрочные риски для поступательного развития субъектов РФ.

В условиях необходимости обеспечения сбалансированности регионального бюджета, реализации в наиболее полной мере указов Президента РФ и государственных программ Вологодской области на первый план выходит задача повышения доходного потенциала. Безусловно, в рамках действующего правового поля решение этой задачи в определяющей степени зависит от налогово-бюджетной политики, проводимой Федерацией. В то же время и региональные власти должны задействовать имеющиеся резервы мобилизации дополнительных бюджетных доходов, а именно:

- ✓ имеющуюся задолженность по налогам и сборам, объем которой на 1 октября 2016 г. составил 1,4 млрд. руб.⁵ и соответствует 3,3% утвержденного объема налоговых и неналоговых доходов областного бюджета на 2016 г.;

- ✓ налоги, которые дополнительно могут поступить в результате контрольной работы налоговых органов. Согласно данным УФНС по Вологодской области, сумма доначисленных налогов по результатам выездных и камеральных налоговых проверок на 1 октября 2016 г. составила 1,8 млрд. руб.;

- ✓ дебиторскую задолженность главных распорядителей средств областного бюджета, которая, по данным Департамента финансов, за январь–сентябрь 2016 г. увеличилась в два раза и составила почти миллиард рублей.

Преодоление последствий экономического кризиса, неблагоприятная внешнеполитическая и внешнеэкономическая конъюнктура в значительной степени повлияли на бюджетную политику Российской Федерации. В 2016 году бюджетный процесс был особенно напряженным. Проект федерального бюджета на 2017–2019 гг. еще до первого чтения был подвергнут критике со

⁵ Данные Департамента финансов Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.df35.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=5684:-1-2016-&catid=285:2016-&Itemid=241

стороны Федерального собрания РФ, Счетной палаты РФ, Общественной палаты РФ, но это не помешало принять в первом чтении.

Представители Общественной палаты РФ указали на то, что Министерство финансов РФ ориентируется на излишне пессимистический вариант социально-экономического прогноза, что может вызвать социальную напряженность. В связи с этим они отмечают назревшую необходимость подготовки нескольких вариантов проекта бюджета исходя из разных сценариев (пессимистического, умеренного, оптимистического)⁶.

В ходе парламентских слушаний, посвященных проекту федерального бюджета на 2017–2019 гг., Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко отметила, что вместо необходимого формирования бюджета развития до сих пор наблюдается недоиспользование резервов увеличения бюджетных доходов как по задолженности, так и по уровню фискального администрирования налогов⁷.

Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титов назвал проект федерального бюджета «бюджетом стагнации и застоя», в котором не заложен потенциал роста экономики⁸.

Таким образом, по мнению многих представителей власти, общественности и бизнеса, проект федерального бюджета на 2017–2019 гг. носит стагнационный характер, не способствует росту экономики страны, представляя собой бюджет выживания. Сложная экономическая и политическая конъюнктура не позволяет сформировать полноценный бюджет развития, что относится не только к федеральному, но и к региональному уровню бюджетной системы. Органам региональной власти при формировании бюджета необходимо приспособливаться к сложившимся условиям снижения темпов экономического развития в стране.

⁶ Общественная палата не поддержала бюджет // Известия – 2016. – № 217. – С. 4.

⁷ Минфин: преобразования в экономике начнутся не раньше, чем через три года // Парламентская газета. – <https://www.rpr.ru/economics/2016/11/08/>

⁸ Борис Титов назвал бюджет России бюджетом стагнации и застоя. – <http://www.newsru.com/finance/16nov2016/titov.html>

Тем не менее, благодаря настойчивой работе с Министерством финансов РФ Правительству Вологодской области в 2016 году удалось ослабить предельно высокий уровень долговой нагрузки регионального бюджета и заместить существенную часть «дорогих» коммерческих кредитов «дешевыми» кредитами из федерального бюджета.

Основные параметры нового трехлетнего бюджета, в частности заложенный профицит и снижение долговой нагрузки до 47% объема собственных бюджетных доходов дают основание надеяться на продолжение начавшегося процесса стабилизации областной казны.

На основании изложенного считаем возможным поддержать проект закона области «Об областном бюджете на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов».

Врио директора ИСЭРТ РАН д.э.н.



А.А. Шабунова