Возвращение к планированию трёхлетнего бюджета Российской Федерации – это сегодня, пожалуй, главная тема, которую обсуждают в Правительстве, в Федеральном Собрании, в регионах страны. На днях Государственная Дума провела открытые слушания Основных направлений бюджетной политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов, подготовленных Минфином. В контексте бюджетного процесса «Основные направления», можно сказать, его база, во многом определяющая подходы к формированию главного финансового документа России. Однако не все предложения Минфина можно пока воспринять однозначно.

Доход доходу рознь

Безусловная заслуга ведомства в том, что, составляя Основные направления бюджетной политики, оно учло ряд ключевых предложений, звучавших в том числе и в Совете Федерации. Это, безусловно, возврат к трёхлетнему бюджетному планированию, принятие нового Бюджетного кодекса, разработка и внедрение новых бюджетных правил.

Одно из таких правил предполагает направлять весь фактический первичный профицит бюджета в Резервный фонд. То есть расходы на обслуживание государственного долга будут в любом случае покрываться за счёт привлечения дополнительных средств. Однако может возникнуть ситуация, когда при отчислениях в Резервный фонд одновременно будут привлекаться займы. Вместе с тем известно, что уровень доходности размещения средств Резервного фонда значительно ниже, чем проценты, уплачиваемые по займам. Поэтому, на мой взгляд, целесообразнее направлять профицит бюджета на уменьшение займов, а в Резервный фонд перечислять оставшиеся средства.

Другое важное средство совершенствования бюджетной политики – это улучшение администрирования доходов. По мнению Минфина, здесь следует действовать в нескольких направлениях. Например, максимально вывести из тени алкогольный рынок, повысив тем самым собираемость акцизов на крепкие напитки. При этом предлагается зачислять акцизы в региональные бюджеты вне зависимости от объёма производства на соответствующей территории, а пропорционально объёму розничной продажи

алкоголя. К чему это может привести? В первую очередь к существенному перераспределению доходов между регионами. Само направление, по сути, верное, но регионам обязательно следует дать возможность адаптироваться к принятым решениям, если таковые будут внедряться.

Все ли резервы задействованы?

Серьёзные изменения предлагается ввести в систему налогообложения нефтяной отрасли. В 2018–2020 годах могут быть отменены экспортные пошлины на нефть и нефтепродукты, увеличен налог на добычу полезных ископаемых и скорректированы акцизы на нефтепродукты. Здесь необходимо учитывать, что отмена экспортных пошлин на углеводороды может создать условия для роста внутренних цен на нефть и нефтепродукты, снизить конкурентоспособность нефтеперерабатывающих предприятий. В итоге произойдёт перекладывание финансового бремени на плечи граждан, бизнес-структур и производителей. При этом, правда, как минимум до 2018 года размер ставок по налогу на доходы физических лиц и по налогу на добавленную стоимость менять не планируется.

Впрочем, задача пополнения государственной казны может решаться отнюдь не за счёт повышения налогового бремени на бизнес и граждан. У нас в этом направлении задействованы ещё не все резервы. Это касается, например, повышения собираемости налогов, пресечения схем уклонения от налогообложения. Наряду с льготами и иными преференциями эти меры способны кардинально влиять на инвестиционный климат, а значит, и на доходы территорий.

Значительные резервы пополнения бюджета содержат меры по наведению порядка в имущественных налогах. Предполагается вовлечь в налоговый оборот и обязать собственника платить законно установленные налоги на объекты, поставленные на кадастровый учёт, но права на которые не зарегистрированы в установленном порядке.

Проблемы обозначены, а способы их решения – нет

С учётом вышесказанного, нельзя не упомянуть минфиновский проект Основных направлений таможенно-тарифной политики на 2017 год и плановый период 2018–2019 годов. Важность этого документа в том, что, согласно Бюджетному кодексу, и на нём должен основываться проект федерального бюджета – как на очередной год, так и на плановый период. Следует согласиться с авторами документа, что таможенно-тарифная политика ЕАЭС будет проводиться в условиях замедления мировой и российской экономики. Сохранятся и риски ухудшения финансово-экономического положения

российских производителей.

Справедливо и то, что такая политика должна быть направлена на поддержку конкурентоспособности отечественных производителей, стимулирование инвестиционных процессов в экономике, сдерживание роста внутренних цен, обеспечение фискальной функции бюджета, сокращение прямых и косвенных издержек операторов внешнеэкономической деятельности. Применение мер таможенно-тарифного регулирования должно увязываться с приоритетами обеспечения продовольственной безопасности.

Однако несмотря на достаточно детальное определение целей и задач, стоящих перед таможенно-тарифной политикой в предстоящие годы, в представленном документе отсутствует даже укрупнённый перечень возможных мер по решению стоящих задач. То есть задачи и проблемы констатируются, но предложения по их решению прописаны слабо.

Нет дефицита, не будет и кредитов

Отдельного внимания заслуживает состояние региональных финансов. Сегодня оно представляется острым как никогда. И предложений, как изменить ситуацию, к сожалению, пока нет.

Последние восемь лет консолидированные бюджеты российских субъектов исполняются с дефицитом. Для выполнения обязательств регионы вынуждены наращивать государственный долг. Его объём уже составляет более 2,3 триллиона рублей. В четырнадцати субъектах величина долга превысила объём бюджетных доходов. И число таких территорий постоянно растёт.

Проведённая Правительством работа по инвентаризации расходных полномочий регионов показывает, что они серьёзно недофинансируются, а кто-то осуществляет избыточное финансирование по отдельным полномочиям. Всё это говорит о том, что систему межбюджетных отношений необходимо менять.

К сожалению, однако, логика новых направлений бюджетной политики исходит преимущественно из консервации сложившейся системы межбюджетных отношений,

тогда как давно назрела необходимость выделить дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов.

Правда, увеличение объёма дотаций планируется. И по всей видимости, сделано это будет за счёт перераспределения в пользу федерального бюджета одного процента налога на прибыль. Впоследствии эквивалентная сумма будет выделена регионам через механизм дополнительных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. При этом общий объём трансфертов сокращается. В итоге это лишь усилит и без того чрезмерно высокую степень централизации налогово-бюджетных полномочий нашей бюджетной системы и уменьшит мотивацию регионов и муниципальных образований к эффективному развитию. Необходимо задуматься о возможности применения ранее действовавшей схемы распределения налоговых и неналоговых платежей – 50 на 50 процентов.

На этом фоне обнадёживающими выглядят прогнозируемые параметры региональных бюджетов. Ожидается, что к 2019 году дефицит бюджетов плавно снизится до отметки 70 миллиардов рублей, или одной десятой процента ВВП. При этом, правда, нельзя не заметить сокращение объёмов бюджетных кредитов, представляемых из федеральной казны, чтобы профинансировать региональный дефицит. Объём таких кредитов в 2017 и 2018 годах составит по 200 миллиардов рублей, а в 2019 году – всего 50 миллиардов рублей. Вроде бы логично – нет дефицита, нет и кредитов. Но прогнозы по дефицитам, как мы знаем, часто не сбываются.

Евгений Бушмин, заместитель председателя Совета Федерации

www.pnp.ru